

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

DE LA

NON-RÉÉLIGIBILITÉ DES DÉPUTÉS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le jeudi 22 juin 1911, à 3 heures

PAR

J. SABATIER

Président : M. LARNAUDE, professeur

Suffragants { *MM. FERNAND FAURE, professeur*
GEAUFFRE DE LAPRADELLE, professeur

PARIS (5^e)

V. GIARD & E. BRIÈRE

LIBRAIRES ÉDITEURS

16, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 12

1911

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

DE LA

NON-RÉÉLIGIBILITÉ

DES DÉPUTÉS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le jeudi 22 juin 1911, à 3 heures

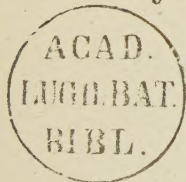
PAR

J. SABATIER

Président : M. LARNAUDE, professeur

Suffragants

{ MM. FERNAND FAURE, *professeur*
GEAUFFRE DE LAPRADELLE, *professeur*



PARIS (5°)

V. GIARD & E. BRIÈRE

LIBRAIRES-ÉDITEURS

16, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 12

1911



Digitized by the Internet Archive
in 2026

AVANT-PROPOS

Les députés sont actuellement rééligibles. Nous croyons qu'il y a là un vice de notre Constitution : cet enseignement se dégage avec netteté des débats et du vote de la Constituante et de la Convention relatifs au principe de non-rééligibilité.

En une première partie, nous rapporterons ces remarquables débats.

Dans un deuxième livre, nous étudierons en ses genres divers la corruption politique, et particulièrement celle qui affecte nos mœurs présentes.

Des considérations nées de l'expérience viendront, en un troisième livre, fortifier la conclusion à laquelle s'étaient rattachées les assemblées de la Révolution. Nous montrerons que le principe de la non-rééligibilité n'est nullement infirmé par la pratique contraire des nations ; que l'évolution de nos institutions politiques paraît même nous y conduire ; qu'enfin, étudiée en elle-même, la mission même de la Chambre des députés justifie la non-rééligibilité des députés, tandis que la mission du Sénat se concilie au contraire avec le principe de la rééligibilité des sénateurs.

DE
LA NON-RÉÉLIGIBILITÉ
DES DÉPUTÉS

INTRODUCTION

NOTICE HISTORIQUE

LA RÉÉLIGIBILITÉ DES DÉPUTÉS DEVANT LA CONSTITUANTE
ET LA CONVENTION

Le 16 mai 1791, au nom du comité de constitution dont il était le rapporteur, Thouret, après avoir exposé le projet d'organisation du Corps législatif, invita l'Assemblée nationale à se prononcer sur les questions suivantes :

1^o Les Constituants pourront-ils faire partie de la Législative ?

2^o Les membres des Assemblées futures, pourront-ils être réélus sans intervalle aux législatures suivantes ?

C'était là deux questions bien différentes et cependant on eût tendance, au début de la discussion, à les confondre : La première était une question de circonstance présentant

un intérêt actuel ; la deuxième était essentiellement une question d'ordre constitutionnel, et à ce titre doit seule nous intéresser.

Cette question se posait pour la première fois à la tribune de l'Assemblée ; mais elle avait donné lieu à un petit incident soulevé par Garat l'ainé, au début de la séance du 16 mai, au sein du comité de Constitution (1).

A la séance du 16 mai, au matin, Thouret et Merlin avaient demandé que les Constituants pussent être élus à la Législative. Le discours de Thouret est assez habile mais par trop verbeux et métaphysique. Dans le sens de l'inéligibilité se prononcèrent Robespierre et Prugnon. Le discours de Robespierre est remarquable mais, quoi qu'en disent certains historiens, il ne nous semble pas avoir impressionné aussi fortement l'Assemblée que l'incisif discours de Prugnon dont nous donnons en annexe le texte à peu près complet. A la fin de cette séance, les Constituants adoptaient d'enthousiasme la proposition de Robespierre qui les excluait de la Législative.

Les 17, 18 et 19 mai, les débats portèrent sur la question de principe. « Les membres des assemblées futures

1. Peut-être faut-il chercher le point d'origine de la question dans Mably. En ce qui concerne tant les décemvirs que les consuls, Mably marque vivement le danger des réélections multipliées.

Cf. Mably : *Observations sur les Romains*, imp. Ch. Desbrières, rue et place Croix-Chaussée-du-Mont-Blanc, ci-devant d'Antin. L'an III de la République (1794-1795), t. IV, page 305, *in fine*, 306 et 307.

Une première édition de cet ouvrage venait d'être publiée au moment où s'éleva la discussion de la Constituante et était dans toutes les mains.

pourront-ils être réélus sans intervalle aux législatures suivantes ? »

Pour la rééligibilité se prononcèrent notamment Duport, Le Chapelier, Rewbel et Cazalès. Duport n'avait pas pris part à la discussion du 16 mai. Mais, le lendemain, lorsqu'on n'eût plus à s'occuper que du principe constitutionnel de la rééligibilité des députés, il sortit de son silence. « Il semblait qu'il voulût épancher en une fois tout ce qu'il avait d'amertume et de craintes de l'avenir. Ce discours élevé, vigoureux, prophétique, a le tort le plus grave qu'un discours politique puisse avoir : il est triste et découragé (1). » Robespierre y répondit par un discours supérieur à celui qu'il avait prononcé le 16, et surtout très habile. Buzot intervint également et appuya avec force la thèse de Robespierre. Cependant l'Assemblée paraissait indécise. Le 19 Barère de Vieuzac concilia les deux tendances en faisant adopter, à une très forte majorité, la proposition suivante qui devint l'article 7 de la section III, chapitre I, titre III de la Constitution de 1791. « Les membres d'une législature pourront être réélus à la législature suivante ; ils ne pourront être élus de nouveau qu'après un intervalle de deux années. »

En 1793, ni le projet de constitution Girondine, ni la Constitution du 24 juin ne soulèvent cette question. Après thermidor, lors de la discussion de la Constitution de l'an III, elle fut de nouveau agitée ; mais les débats, assez

1. Michelet, *Histoire de la Révolution Française*. Livre IV, chap. XI.

ternes, ne rappelèrent en rien ceux de la Constituyente. Cambacérès s'éleva vainement contre le principe adopté par celle-ci et qui fut maintenu (1).

Un fait curieux est à noter. Après avoir adopté le principe de la non rééligibilité la Convention décréta, avant de se dissoudre, que les deux tiers de ses membres feraient partie du Conseil des Cinq-Cents (2 et 3).

Dans le sénatus-consulte organique du 28 floréal an XIII, article 78, Napoléon fit décréter que les députés seraient indéfiniment rééligibles. On comprend aisément cette mesure toute politique ; il voulait tenir les députés dans sa main. Depuis lors, ce principe de la rééligibilité indéfinie n'a plus été contesté. Il est passé dans toutes les constitutions qui suivirent et cela sans discussion (4).

1. Const. an III. Art. 54, 55. Voir pour analogie l'art. 34.

2. Voir Aulard. *Histoire politique de la Révolution Française*. 3^e partie, ch. I, p. 543 à 576.

3. Le conventionnel Garrau était en mission à l'armée de Sambre et Meuse quand la Convention se sépara. Il apprit que ses concitoyens de la Gironde venaient de le réélire au Conseil des Cinq-Cents en même temps qu'il y était envoyé par un autre département. Garrau donna sa démission en la motivant sur ce que « dans une République » il était dangereux que la même personne occupât trop longtemps les premières places de l'État. Il faut, disait-il (dans sa lettre au Conseil des Cinq-Cents), qu'il rentre dans la classe des simples citoyens pour s'y retremper et qu'il puisse juger d'après sa propre expérience de la perfection ou de la défectuosité des lois à la formation desquelles il a contribué » (*Biographie nouvelle des contemporains*, vol. VIII, art. Garrau, Émile Babeuf, 1822, Paris.)

4. Acte additionnel de 1815, art. 12.

Constitution de 1815, art. 69, 73.

Charte de 1830, art. 69.

Constitution de 1848, art. 33, 45, 72 et 80.

Loi constitutionnelle, 25 février 1875, art. 2.

Benjamin Constant, qui prit une part si importante à l'acte additionnel, essaya dans son « Cours de politique constitutionnelle » de justifier la rééligibilité indéfinie. Nul auteur français ou étranger n'a depuis, à notre connaissance, soulevé la question. En ces dernières années seulement quelques articles de presse viennent de l'exhumer.

LIVRE PREMIER

CHAPITRE PREMIER

CONSIDÉRATIONS EN FAVEUR DE LA RÉÉLIGIBILITÉ
DÉVELOPPÉES DEVANT LA CONSTITUANTE ET LA CONVENTION

Décréter que les députés ne pourront être réélus à la législature suivante, c'est limiter le choix du peuple; c'est attenter à sa souveraineté.

Tel fut le thème favori de Thouret et de Le Chapelier, ce théoricien féru de métaphysique et qui concevait la souveraineté du peuple comme une entité mystique, absolue, comme une souveraineté de Droit divin. « Ce principe est si imposant, dit Thouret, qu'il exclut toute autre considération, si le danger évident de la chose publique n'oblige pas d'en limiter ici l'application. Ce droit est essentiellement le droit du peuple. Il doit être d'autant plus respecté qu'il est le seul que le peuple exerce par lui-même, que son exercice est l'exercice de la souveraineté immédiate et que c'est de lui que toutes les autorités déléguées tirent leur

existence légitime » (1 et 2). Duport s'indigne à l'idée qu'on puisse insulter le peuple en le dépouillant de son droit inaltérable de choisir ses députés comme il lui plaît (3). Le Chapelier va plus loin. « Il faut, dit-il, que la liberté la plus absolue préside aux élections, et que, depuis sa racine jusqu'à sa dernière branche, la Constitution repose sur le sol de la liberté » (*sic*) sinon c'en est fait de la Constitution, de la liberté et du bonheur du peuple français (4) et de grandiloquentes variations habillent le dogme cher à Jean-Jacques.

En vérité, que vaut cet argument ? Si on attende à la souveraineté du peuple en décrétant que les députés ne seront pas rééligibles à la législature suivante, ne la violait-on pas encore plus en décrétant des conditions d'éligibilité, telles que le cens et le domicile (5) ? C'est donc une simple question de plus ou de moins. Que devient alors le principe ? Mais en quoi la souveraineté du peuple serait-elle violée par cette réglementation du droit d'élec-

1. Discours de Thouret. *Arch. parl.*, t. XXVI, p. 113.

2. Cazalès exprime là une idée analogue lorsqu'il dit que le seul acte de souveraineté que le peuple puisse exercer, c'est la réélection, *Arch. parl.*, t. XXVI, p. 213.

3. Discours de Duport. *Arch. parl.*, t. XXVI, p. 152 et 153.

4. « La Constitution sera-t-elle conservée ? Les Français seront-ils libres et heureux oui ou non ? » (Le Chapelier, *Arch. parl.*, t. XXVI, p. 207).

5. « On vous abuse sans cesse en vous opposant pour principe incontestable la liberté d'élire qu'a le peuple, car on ne vous dit pas que pour toutes les fonctions publiques ce droit d'élire du peuple a été limité, modifié par la constitution, soit pour l'âge, soit pour les qualités, soit pour les conditions, soit enfin pour la durée » (Discours de Barrère. *Arch. parl.*, t. XXVI, p. 224).

tion? En droit, la Constitution n'est-elle pas une règle imposée par le peuple ou ses mandataires à lui-même? Cette objection n'a pas échappé à Thouret qui se contente de répondre que l'Assemblée constituante n'ayant qu'un pouvoir délégué ne devait l'exercer qu'avec une extrême circonspection (1). Logique, car il avait protesté contre le cens, Le Chapelier en vint même à prétendre que si en décrétant la non-rééligibilité, l'Assemblée restreignait les droits du peuple, « chaque département aurait le droit de n'y pas obéir » (2) (*sic*). Il trahissait par cela même le caractère démagogique et anarchique de ce sophisme (3) auquel Prugnon avait répondu par avance en observant que « la souveraineté réside dans le corps de la nation et non dans chaque section électorale. Limiter la liberté ce n'est pas la détruire, c'est la consacrer ». « Toute précaution sage et nécessaire, que la nature même des choses indique pour protéger la liberté contre la brigue et contre les abus du pouvoir des représentants, n'est-elle pas commandée par l'amour même de la liberté?... Ne dites donc plus que s'opposer à la réélection c'est violer la liberté du peuple. Le peuple assure sa liberté lorsque, par l'organe de ses représentants, il s'impose à lui-même des règles qui le préservent de sa propre inadvertance » (4).

1. Voir discours de Thouret. *Arch. parl.*, t. XXVI, p. 114. — Voir aussi discours La Rochefoucauld-Liancourt, pp. 201 et 202.

2. Voir discours Le Chapelier, p. 208.

3. Le mot est de Barrère de Vieuzac.

4. Discours de Lareveillière-Lépeaux, p. 200.

A la Convention, Cambacérès reprit l'objection qui d'ailleurs resta sans effet au point qu'on négligea même d'y répondre.

Benjamin Constant, dans son premier volume des *Éléments de politique constitutionnelle*, n'insiste plus sur cet argument qui, à la vérité, avait vieilli, car déjà la science politique tendait à se fonder, moins sur des formules et sur des fictions que sur l'expérience et le sens des réalités.

* * *

Le pays ne pourra fournir un contingent d'hommes capables suffisant pour assurer le renouvellement intégral de l'Assemblée.

Cet argument était très fort en 1791. La France ne comptait à l'époque que 25 millions d'habitants, en très grande majorité complètement illettrés (1); les hommes assez instruits pour siéger dans une assemblée étaient fort peu nombreux. Les décrets de l'Assemblée avaient grandement encore réduit ce nombre, car ils avaient exigé des conditions d'âge, de cens et de domicile dans le département même. En outre, l'organisation politique à laquelle il s'agissait de fournir, comportait une assemblée de 720 membres, non compris les députés des colonies; et la durée

1. Labergerie fera remarquer le 8 novembre 1791 à l'Assemblée constituante que sur 40.000 municipalités il y en a 20.000 où les officiers municipaux ne savent ni lire ni écrire.

de la législature ne pouvait être que de deux ans. Enfin, une série d'incompatibilités allaient être décrétées pour écarter de l'Assemblée les ministres, les administrateurs départementaux et bon nombre d'autres fonctionnaires. Dans ces conditions, pouvait-on admettre que tous les deux ans le pays trouverait, parmi les capables, 720 hommes nouveaux ?

Personne cependant n'osa porter cet argument devant l'Assemblée, peut-être par respect un peu exagéré du corps électoral dont les tribunes étaient pour les constituants le vivant symbole. Robespierre, avide de popularité, répondit à la séance du 16 mai à cet argument qu'on ne lui opposait pas.

« Plusieurs semblent croire à la nécessité de conserver dans la législature prochaine une partie des membres de l'Assemblée actuelle, d'abord parce que pleines d'une juste confiance en vous, ils désespèrent que nous puissions être remplacés par des successeurs également dignes de la confiance publique... En partageant le sentiment honorable pour l'Assemblée actuelle, qui est la base de cette opinion, je crois exprimer le vôtre en disant que nous n'avons, ni le droit ni la présomption de penser qu'une nation de 25 millions d'hommes, libre et éclairée, est réduite à l'impuissance de trouver facilement 720 défenseurs qui nous vaillent » (1).

N'avait-il pas, en parlant ainsi, le secret désir de chas-

1. Dire de Robespierre. *Arch. parl.*, t. XXVI, p. 124.

ser de l'Assemblée les Constituants pour les remplacer par ceux-là mêmes qui peuplaient les tribunes, ses amis les Jacobins ? Et certes non, il n'était pas possible de trouver 720 députés nouveaux à la hauteur des précédents : l'histoire de la Législative va le prouver. Mais que vaudrait cet argument aujourd'hui ? La France compte, non plus 25 millions, mais 40 millions d'habitants ; et la proportion des hommes instruits s'y est considérablement accrue. Il n'y a d'autre condition d'éligibilité que celle de l'âge ; le nombre des incompatibilités est réduit et les membres de notre assemblée, qui aujourd'hui sont moins de 600, sont renouvelables non plus tous les deux ans, mais bien tous les quatre ans. Peut-être avant peu la durée de leur mandat sera-t-elle portée à six ans.

Au surplus, la France est un des pays où le personnel politique est proportionnellement le moins nombreux, surtout si l'on tient compte que, dans les États fédérés comme l'Amérique, la Suisse ou l'Allemagne, l'élection doit pourvoir non seulement au recrutement du Parlement national, mais encore à celui des Parlements d'États.

Si nous constatons actuellement la rareté d'hommes politiques dignes de ce nom, est-ce à la stérilité de notre pays qu'on le doit, ou n'est-ce pas plutôt à ce que, rebutés par la violence des mœurs publiques et par les disciplines pénibles de l'embrigadement électoral, les hommes de valeur se dérobent ?

Quand un homme a marqué sa valeur dans l'ordre politique, n'y aurait-il pas folie à l'écartier des affaires publiques !

« Qui propose-t-on d'exclure, nous dit Thouret ? — Des citoyens constitutionnellement éligibles, qui ont déjà bien mérité de la chose publique en acceptant la mission qui leur a été confiée, qui ont pleinement justifié cette confiance qui les avait appelés et dont le peuple, exerçant son pouvoir souverain, désire et réclame le service, parce qu'il a fait une heureuse épreuve de leurs talents et de leur loyauté !... Et ces bons citoyens éligibles il y a deux ans, que vous avez si heureusement élus, et qui pourraient l'être plus utilement encore, ne seront pas éligibles en ce moment par la seule raison qu'ils vous ont déjà bien servi (1). »

« Si la nation a un moyen de louer ou de blâmer ses représentants, c'est dans la possibilité de réélire qu'elle trouve ce moyen... Prétendez-vous ôter au peuple le droit de récompenser ceux qui l'ont bien servi ou de couvrir de son blâme ceux qui ont trahi sa cause (2). »

Mais d'abord en quoi la réélection est-elle une récompense donnée par le peuple à ses meilleurs serviteurs ? Ceux-là qui ont toujours montré pour ses intérêts la plus

1. Disc. de Thouret, *Arch. parl.*, t. XXVI, p. 114.

2. Disc. de La Chapelier, *Arch. parl.*, t. XXVI, p. 208.

vigilante sollicitude n'ont-ils pas essuyé son ingratitude ? et tels autres ne sont-ils pas toujours réélus qui se soucient fort peu de la chose publique, mais, attentifs à leur réélection, se montrent âpres à satisfaire les exigences de leurs grands électeurs ? « Dans le Parlement d'Angleterre nous voyons plusieurs membres qui sont perpétués depuis vingt années dans la noble carrière qu'ils remplissent, et ne croyez pas que ce soient toujours les meilleurs défenseurs du peuple (1). »

« Vous croyez donc à l'impuissance de l'intrigue et du charlatanisme ! Vous croyez au discernement parfait, à l'impartialité absolue de ceux qui choisiront pour le peuple ! Vous ignorez qu'il existe un art de s'abandonner toujours au cours de l'opinion du moment en évitant soigneusement de la heurter pour servir le peuple ; et que dans cette arène l'intrigant souple et ambitieux lutte souvent avec avantage contre le citoyen modeste et incorruptible. Le représentant rééligible... séduit par l'espérance de prolonger la durée de son pouvoir, partage sa sollicitude entre ce soin et celui de la chose publique. A mesure surtout qu'il approche de la fin de sa carrière, il songera plus à son canton qu'à sa patrie, à lui-même qu'à ses commettants ; parmi ceux-ci, il caressera, il défendra avec plus de zèle ceux qui pourront seconder avec plus de succès son projet favori ; il se gardera bien de protéger un citoyen obscur et malheureux contre un homme puissant

1. Disc. de Pétion de Villeneuve, *Arch. parl.*, t. XXVI, p. 168.

et accrédité dans sa contrée, surtout si cet acte de justice n'était pas de nature à produire un éclat favorable à son ambition ? (1) »

Ceux qui repoussent aujourd'hui le principe de la non-réégibilité parce qu'il écarterait pour un temps les hommes de valeur, paraissent croire que notre régime actuel les maintient. Or, les faits prouvent le contraire (2). Les hommes considérables dans tous les partis, ont, sauf rare exception, connu dans notre régime de réélection indéfinie l'amertume des révocations populaires. MM. de Mun, Paul de Cassagnac, d'Aillières, Piou ; MM. Frédéric Passy, Ribot, Jules Ferry, Allain-Targé, Floquet, Clemenceau, Georges Périn, Fernand Faure, Doumer, Gabriel Deville, Jaurès, Jules Guesde, Fournière, etc., ont connu ces défaites.

Nombre d'autres n'y ont échappé qu'en se réfugiant hâtivement au Sénat. Peut-être serait-on même en droit de croire que les hommes de valeur seraient plus certains de garder leur influence, dans un régime qui leur ménagerait une retraite temporaire après une période d'ac-

1. Discours de Robespierre, *Arch. parl.*, t. XXVI, p. 205.

2. Nous n'en sommes plus à l'époque que Laboulaye nous dépeint en ces termes. « Dans nos anciennes Chambres, il y avait un noyau considérable de députés qui ne tenaient pas même à leurs électeurs par le lien politique. De grands propriétaires, de grands industriels, des généraux, des magistrats, des avocats, des publicistes, des poètes même, avaient été, en quelque façon, adoptés comme représentants perpétuels dans leur ville de naissance ou d'habitation. Vitry ne connaissait que M. Royer-Collard. Sedan s'honorait de nommer M. Cunin-Gridaine, Clamecy était fier de M. Dupin comme Mâcon de M. de Lamartine (Laboulaye, *le Parti libéral*, ch. X : du Suffrage universel).

tion (1). Gambetta ne reconquit l'opinion publique que par sa sage retraite à Saint-Sébastien ; les hommes politiques s'usent trop vite pour ne pas avoir besoin de se retremper de temps à autre dans le silence et l'isolement.

Au surplus, l'argument qu'il serait douloureux de voir des hommes de valeur perdus pour la vie politique pouvait impressionner beaucoup plus sous la Constituante que de nos jours : On était alors sous le régime de la Chambre unique ; sortir de celle-ci c'était sortir de la vie parlementaire. Sous le régime actuel, le pays pourra envoyer au Sénat les députés sortants qu'il aura appréciés. Les 300 sièges du Sénat seront assurément suffisants pour que les hommes d'exceptionnelle valeur y puissent être recueillis.

Une Assemblée a besoin de directeurs rompus à la pratique parlementaire. Comment les avoir avec des Assemblées entièrement composées d'hommes nouveaux ? D'autre part, un député ne s'improvise pas. Il lui faut un apprentissage ; sera-ce quand il sera formé qu'on devra le frapper d'inéligibilité ?

1. « Je pense que cette alternative de repos et d'activité que M. Thouret présentait comme un mal, est un bien ; qu'elle est l'état naturel d'un homme véritablement libre ; un tel homme sert sa patrie avec toute sa force, avec son âme, avec sa conscience ; un tel homme après deux ans de ce travail, sent et avoue le besoin d'aller dans la retraite et le silence puiser une force nouvelle, se recréer une nouvelle âme et j'allais presque dire une conscience plus recueillie. » (Opinion de M. Clermont-Tonnerre. Disc. non prononcé. V. Arch. parl., t. XXVI, p. 215).

Formulée de façon peu précise par les défenseurs de la rééligibilité, la première de ces deux propositions fut mise en évidence et combattue par Buzot et Robespierre. « Je me contenterai d'observer qu'on n'a pas besoin de directeurs dans des questions qui ne roulent que sur des principes et des connaissances qui doivent être acquises auparavant. Si les nouveaux venus sont d'abord un peu neufs, ils sont purs, du moins ; et je les aime beaucoup mieux moins familiarisés avec la corruption que familiarisés avec les affaires. (1) ». — « Ce n'est point dans l'ascendant des orateurs qu'il faut placer l'espoir du bien public... Quand ceux-ci parviennent à maîtriser les délibérations, il n'y a plus d'assemblée ; il n'y a plus qu'un fantôme de représentation... Je n'aime point cette science nouvelle qu'on appelle la tactique des grandes assemblées ; elle ressemble trop à l'intrigue. La vérité et la raison doivent seules régner dans les Assemblées législatives (2). » Les observations de Buzot et de Robespierre étaient contestables au moment où elles se produisaient, mais l'objection à laquelle ils répondaient, serait sans portée dans notre régime politique actuel. La collaboration intime du ministère et de la Chambre, fait tout naturellement des ministres les guides autorisés de l'Assemblée sans porter atteinte, d'ailleurs, à

1. Disc. de Buzot, *Arch. Parl.*, t. XXVI, p. 154.

2. Robespierre, discours du 16 mai. *Arch. Parl.*, t. XXVI, p. 125. V. également le discours de Robespierre du 18 mai. *Arch. Parl.*, t. XXVI, et celui de Prugnon à l'annexe.

la liberté de celle-ci, puisque le refus d'un vote de confiance suffit à renverser le cabinet.

Lorsqu'au sein d'une Assemblée, les directions individuelles s'affirment, en dehors de celles du gouvernement, la situation est faussée, car ce n'est pas sur les bancs des députés que ces directeurs doivent demeurer : la sincérité du mécanisme parlementaire veut qu'ils deviennent ministres et par cela même responsables.

Mais du moins l'« Assemblée n'aurait-elle pas besoin d'hommes expérimentés ? » A mérite égal est-ce que l'expérience n'ajoute pas toujours aux facultés naturelles ? (1) »

Il est tout à fait contestable qu'après de longues années de députation un député remplisse mieux son mandat qu'il ne l'avait fait au début. La pratique parlementaire, s'il ne s'agit que de connaître le règlement de la Chambre et les usages des Commissions, est rapidement acquise. Que si l'on veut parler de cette habileté qu'acquièrent certains hommes et qu'on a nommée l'art des couloirs, elle est assurément plus nuisible qu'utile. Sans doute, en écoutant les débats, le député apprend tous les jours une chose nouvelle ; mais la seule lecture du *Journal Officiel* l'eût tout aussi bien renseigné. Il ne faut pas attacher trop d'importance à l'expérience que donne la pratique des Assemblées. Les grands parlementaires, Mirabeau, Guizot, Thiers, Berryer, Gambetta par exemple, ont marqué dès le début

1. Discours de Thouret, *Arch. Parl.*, t. XXVI, p. 114. Voir également discours de Rewbel, *Arch. Parl.*, t. XXVI, p. 155.

une autorité et une habileté auxquelles le temps n'a pu rien ajouter.

Mais, du moins en certaines matières spéciales, l'expérience n'est-elle pas indispensable ? « Quant à l'effet que produirait sur nos finances, dit Merlin, l'arrivée d'une législature absolument neuve, jugeons-en par nous-mêmes ; pouvons-nous oublier combien notre longue expérience en matière de finances et d'impôts a coûté à la nation !... Il faut un temps considérable pour s'instruire d'une foule de détails que les membres des législatures devront savoir ; en finances surtout les détails sont indispensables ; or, le nombre des hommes instruits en finance est bien petit dans les départements (1). » Très petit était-il en effet, à l'époque de la Révolution ; la science financière n'existait même pas encore ; aujourd'hui tous les maires de villes quelque peu importantes savent dresser et manœuvrer un budget. En de très rares seulement s'affirme la haute habileté d'un baron Louis, c'est-à-dire d'un grand ministre, mais nombreux sont aujourd'hui les députés capables de contrôler les vues financières d'un cabinet.

Les hommes de mérite se déroberont à la vie politique si celle-ci doit être écourtée, sans issue, sans compensation aux sacrifices qu'elle exige.

« Vous avez par vos décrets précédents, dit La Roche-

1. Discours de Merlin. *Arch. Parl.*, t. XXVI, p. 122.

foucauld-Liancourt (1), rendu les membres des législatures inhabiles à remplir pendant quatre années aucune des fonctions déléguées par le pouvoir exécutif. Si vous les rendez encore inéligibles, vous rendez leur vie publique bornée nécessairement à deux ans, ou tellement coupée qu'elle peut être jugée finie pour un grand nombre d'entre eux ; et cette considération arrêtera peut-être beaucoup de citoyens capables et instruits d'entrer dans la carrière de la législation (2). » Il est curieux d'entendre un député de la Convention formuler, quatre ans plus tard, une opinion tout à fait contraire. Plus la vie publique sera courte, d'après Guyomard (3), plus on trouvera de candidats à la députation. D'autre part, Clermont-Tonnerre, dans un passage précédemment cité, se félicite d'une alternative de vie publique et de repos.

Étudiée au point de vue actuel, l'objection n'est pas sans portée. Beaucoup se refuseront à abandonner une situa-

1. Voir : *Arch. Parl.*, t. XXVI, p. 203.

2. Thouret à la séance du 16 mai formule une proposition presque analogue mais sur laquelle il nous paraît peu utile d'insister vu son caractère un peu puéril.

« La députation aux législatures est le prix d'honneur offert aux bons citoyens, mais il faut encore qu'une récompense extraordinaire excite, au milieu des grands talents, l'émulation de la supériorité et provoque au sein du patriotisme, le noble enthousiasme de l'héroïsme civique, cette récompense prééminente ne peut plus se trouver que dans la gloire d'être réélu. »

Peut-être est-il risqué de supposer que les députés ne travailleront qu'en vue d'une distribution de prix.

Cf dans le même sens Cazalès, séance du 18 mai et Le Chapelier, séance du 18 mai, et *Contra*, Robespierre discours du 18 mai.

3. Voir au *Moniteur* la séance du 30 thermidor an III.

tion lucrative pour un mandat de courte durée. Mais observons d'abord que cette répugnance existe dès maintenant, car la rééligibilité n'autorise qu'une espérance de réélection. D'autre part le chiffre de l'indemnité parlementaire a été récemment élevé à 15.000 francs. Est-ce à cette circonstance qu'il faut attribuer la multiplicité des candidatures aux élections législatives dernières ?

Les hommes placés à la tête d'un commerce ou d'une industrie de notable importance, abandonneront difficilement leurs affaires privées si ce n'est pour un temps très court et en cela l'observation de Guyomard peut être exacte. Pour une durée un peu longue le sacrifice leur paraîtra probablement trop lourd, qu'il y ait, ou qu'il n'y ait pas rééligibilité possible.

Par contre, les hommes encore jeunes dont les affaires seraient conduites par le père ou un frère aîné, ou encore ceux qui commenceront à sentir le besoin du repos, accepteront volontiers le sacrifice ; mais c'est là, encore une fois, un fait qui se produira identique avec ou sans la rééligibilité. Au demeurant, la carrière parlementaire ne serait pas pour cela désertée. D'abord, parce qu'un grand nombre d'hommes sont très sensibles à l'honneur, et qu'il n'en peut être de plus désirable qu'un si haut mandat. En outre, les professeurs, les fonctionnaires, les rentiers, de même que les avocats et les écrivains, n'ont aucun sacrifice à consentir pour entrer dans la vie parlementaire. Quant aux hommes de condition modeste, en se plaçant au seul point de vue

pécuniaire, une situation de 15.000 francs, même temporaire, ne peut que leur paraître enviable.

Le pouvoir exécutif trouvera dans sa permanence la possibilité de dominer le pouvoir législatif dont les membres seraient si fréquemment changés.

« Si vous voulez donner une force énorme au pouvoir exécutif, la non réélection est un moyen sûr, car toujours présent, toujours placé sur la même ligne, seul instruit des affaires publiques, il aura tous les moyens d'écarter les hommes nouveaux (1). »

Cette objection ne repose que sur un artifice verbal : la permanence des hommes du pouvoir exécutif opposée à la mobilité des hommes dans le pouvoir législatif. A creuser l'idée on n'y aperçoit rien.

Dans nos constitutions modernes il n'y a jamais vacance réelle du pouvoir législatif ni en droit ni en fait.

Les hommes seuls peuvent changer ; mais il en est exactement de même du pouvoir exécutif, dont les représentants,

1. Disc. de Le Chapelier. *Arch. Parl.*, t. XXVI, p. 208. — Rebwell dit aussi p. 156.

« Ce ne sera plus l'ancien système ministériel qui sera mis en œuvre désormais, il s'établira un système de lutte perpétuelle du pouvoir exécutif contre le pouvoir législatif et comme le premier est héréditaire, pensez-vous que le corps législatif sans cesse renouvelé, sortirait avec avantage de cette lutte contre lui ? Il sera nécessairement écrasé. » *Contra*, Robespierre 18 mai.

c'est-à-dire les ministres, changent avec les Chambres, en sorte qu'il y a également pour les deux pouvoirs, permanence d'action et mobilité des personnes.

Deux éléments fixes subsistent d'ailleurs dans l'un et l'autre pouvoir, le chef de l'État d'un côté et le Sénat de l'autre. L'argument, obscur et douteux dans un régime de Chambre unique, devient sans portée dans notre régime actuel.

Dans un régime de Chambre intégralement renouvelée, la politique nationale manquerait d'unité et de continuité, tandis que le gouvernement serait précaire et instable.

« Depuis qu'on nous rassasie de principes, pourquoi ne s'est on pas avisé de penser que la stabilité est aussi un principe de gouvernement ? » (1) « Ne serait-ce pas un inconvénient grave que celui de priver chaque législature du grand avantage qu'il y aura toujours pour l'unité de vues, pour la concordance des plans administratifs, pour la même direction de l'esprit public, pour l'accélération des mesures administratives, à ce qu'un nouveau corps législatif ait dans son sein quelques-uns des membres qui se seront distingués dans le précédent » (2). « Je ne puis m'empêcher de sentir que dans cette hypothèse, la nation

1. Disc. de Duport. *Arch. Parl.*, t. XXVI, p. 151.

2. Disc. de Thouret. *Arch. Parl.*, t. XXVI, p. 116.

aurait à courir la chance funeste d'une grande versatilité dans les lois ; (1) « Ne devez vous pas craindre qu'une assemblée toujours nouvelle ne manifeste souvent une opposition terrible qui trouble la tranquillité publique, et qu'elle ne veuille faire en un instant, ce qu'il faudrait faire dans un long espace de temps » (2). « Nous serions trop à plaindre si la France était condamnée à voir l'Assemblée nationale, la seule puissance réelle qui existe dans l'État, changer tous les deux ans de principes et de vues. Que pourront des règlements, dont aucun pouvoir ne garantit l'exécution, ni la durée, contre cette éternelle maladie de l'esprit humain, cette maladie plus particulière de la nation française, qui la porte à changer sans cesse, sans autre raison, sans autre objet que de défaire ce que les prédécesseurs ont fait... Aucun de ces projets vraiment utiles, qui ne s'exécutent qu'avec le temps, ne sera entrepris. Les mesures les plus sages seront abandonnées aussitôt que suivies. Les citoyens toujours inquiets, toujours incertains des principes et des vues d'un gouvernement toujours nouveau, n'oseront se livrer avec sécurité à aucune entreprise : les étrangers ne pouvant prendre confiance dans un gouvernement aussi mobile, refuseront de traiter avec vous. Sans tranquillité au dedans, sans considération au dehors, vous serez le royaume le plus mal administré de l'Europe » (3 et 4).

1. Disc. de Merlin. *Arch. Parl.*, t. XXVI, p. 121.

2. Disc. de Le Chapelier. *Arch. Parl.*, t. XXVI, p. 208.

3. Disc. de Cazalès. *Arch. Parl.*, t. XXVI, p. 213.

4. Rewbell et La Rochefoucauld-Liancourt émettent la même idée.

Cet argument de l'instabilité des lois et du gouvernement, fut l'objection maîtresse, capitale, contre le principe de la non rééligibilité. Elle était fondée et fondée en tous points ; mais elle n'était telle (et Cazalès l'avoue sans y prendre garde) que parce qu'on se trouvait dans un régime d'assemblée unique. On avait raison de craindre ces courants subits d'opinion, qui, sous la pression de certains événements ou de certaines propagandes, peuvent bouleverser, au cours d'une élection générale, toute l'opinion publique ; et dresser brusquement une « opposition terrible » a tout ce que la sagesse antérieure a pu édifier.

Ne l'a-t-on pas vu sous le boulangisme ? De même est fondée la crainte de Cazalès qu'avec des assemblées d'aussi courte durée et renouvelées intégralement aucun projet important et de longue haleine ne puisse être entrepris. Cette tendance naturelle de l'esprit français, si légitimement dénoncée par Cazalès, n'aurait pu manquer de

« Ceux qui ont un intérêt quelconque à rétablir les anciens abus, ceux qui espèrent que plus il y aura de versatilité dans les principes des législatures futures, plus il y aura des lois réglementaires qui mineront sourdement notre Constitution, qui en détruiront indirectement et insensiblement les principes fondamentaux et qui en entraveront les ressorts, ceux là désireront sans doute qu'aucune législature ne puisse acquérir de la solidité et un véritable esprit national qui seul peut donner la suite dans les vues, de la constance dans la marche. » (Rewbell, discours du 17 mai.)

« Un renouvellement entier tous les deux ans, pourrait faire courir à la nation le hasard presque certain d'introduire tout à coup, dans le corps des représentants, un esprit nouveau, de nouvelles vues et de nouvelles passions et d'y exposer par conséquent cette nation à des convulsions périodiques peu salutaires au moins pour son repos et sa prospérité. » Discours de La Rochefoucauld-Liancourt du 18 mai.

s'affirmer en innovations souvent imprudentes, parfois désastreuses. Sans nul doute une telle instabilité dans les idées et dans les lois n'aurait pas tardé à discréditer profondément dans l'esprit public national et dans l'opinion publique étrangère, un état de chose contre lequel s'élevaient déjà tant de préventions.

Contre l'évidence de cet argument et sa force il ne fallut rien moins aux yeux de l'Assemblée, pénétrée d'idées de moralité et de désintéressement, quel'évidence non moindre d'un péril encore plus grand, celui de la corruption et du despotisme (1).

Mais quelle analogie établir entre un régime de Chambre unique et de si courte durée avec notre régime actuel? Il n'est guère douteux en outre que l'évolution politique ne tende de plus en plus à introduire dans l'état moderne des garanties encore plus grandes de stabilité dans les idées et les institutions. On peut prévoir en effet une prolongation de la durée des législatures et le renouvellement partiel de la Chambre des députés qui serait un moyen très sûr de se prémunir contre les brusques changements de tendances. L'intervention de plus en plus grande dans la

1. En adoptant la proposition transactionnelle de Barrère, la Constituante semble avoir voulu concilier le désir d'assurer la stabilité, et se prémunir contre la corruption. Barrère dit en effet, *Arch. Parlem.*, t. XXVI, p. 224. « La réélection doit-elle être permise indéfiniment ou doit-elle être bornée? et comment doit-elle être bornée pour ne pas détruire cet esprit de suite, de tradition et d'ensemble si nécessaire aux travaux d'administration et de gouvernement, sans nuire aussi à la vertu des représentants, si nécessaire à la sûreté du peuple et à la conservation des principes constitutionnels. »

législation des grands conseils techniques et du Conseil d'État décèlent également une préoccupation analogue.

Ainsi, l'argument maître, contre le principe de la non rééligibilité à l'époque de la Constituante, ne porte-t-il plus aujourd'hui. Nous verrons cependant que tous les arguments en faveur de la non rééligibilité se sont maintenus, ont cru en force et que de nouvelles raisons, nées de l'expérience, se sont ajoutées à celles qui déterminèrent le vote des Constituants et des Conventionnels.

Non rééligibles, les députés se désintéresseront des affaires du pays. Ou bien ils resteront inactifs ou bien ils ne s'occuperont que de leurs affaires.

« Il arrivera que pendant les deux années de législature, chacun s'occupera le moins qu'il pourra du bien public, et s'empressera de tirer le plus grand parti possible des circonstances pour son intérêt privé. Et que deviendra alors l'intérêt de la nation ? Eh ! Messieurs, l'exemple d'une nation voisine doit-il être perdu pour nous ? (1). » « Ne craignez-vous pas, que quelques hommes qui n'auront pas l'espérance d'être réélus, ne respectent moins un caractère que la confiance de la nation ne pourrait leur conserver ? Pourquoi vous priver de la puissance morale de la réélection ? (2) » « Mais l'intérêt national est entièrement oublié

1. Disc. de Rewbell, *Arch. parlem.*, t. XXVI, p. 155.

2. Disc. de Merlin, *Id.*, p. 121.

dans ces sortes de législature ou tout se renouvellera périodiquement tous les deux ans ; en revanche l'intérêt particulier y est entièrement bien soigné ; chaque député arrivant ici pour deux ans, chacun d'abord y viendra à son tour. C'est d'ailleurs un principe d'égalité. Ne pouvant jamais être réélu, ne pouvant jouir de cette douce et populaire récompense de la confiance du peuple, il n'aura ici que deux choses à faire : la première de dire du mal des ministres, et la seconde de faire le bien de son département. Par l'une il aura de la popularité, et par l'autre des places chez lui. Ce n'est que là qu'il faut trouver le prix de ses peines, c'est le but sur lequel sont fixés ses regards, le seul qui lui soit présenté pour satisfaire son ambition » (1). Et Benjamin Constant écrira en 1817, dans ses *Eléments de politique constitutionnelle* chapitre de la rééligibilité : « Autant il y a dans les assemblées, d'hommes qui ne puissent pas être réélus, autant il y aura d'hommes faibles, qui voudront se faire le moins d'ennemis possibles afin d'obtenir des dédommagements, ou de vivre en paix dans leur retraite ».

Observons d'abord combien l'objection est atténuée dans Benjamin Constant. Duport marque avec force qu'un député non rééligible soignera sa popularité locale et les grands électeurs locaux. En cela il avait raison pour son temps : la Constitution de 1791 prévoyait en effet dans les départements de nombreuses fonctions lucratives et toutes

1. Disc. de Duport, *Arch. parlem.*, t. XXVI, p. 152.

électives. Sortant de fonction le député, ne pouvait guère manquer de désirer un de ces faciles emplois. La question ne se posait déjà plus ainsi au temps de Benjamin Constant, tous les emplois étant à la disposition du pouvoir.

Reste une double objection : Non stimulé par l'appât d'une réélection, le député demeurera inactif ou même « fera ses affaires » et ce, d'autant mieux que n'ayant plus à compter avec la considération de ses électeurs, il sera moins obligé à la pudeur.

Dans l'état actuel, très nombreux sont les députés laborieux ; mais à quoi s'emploie leur activité ? A courir les antichambres ministérielles pour arracher passe-droits et faveurs. Puisse cesser cette activité ! Les affaires publiques n'en iront que mieux. On nous réplique qu'ils feront « leurs affaires ». Que veut-on dire par ce mot ? Seront-ils improbables ? Mais vraiment est-ce parce que non rééligibles ? On est malhonnête ou on ne l'est pas. Si on l'est on exercera sa malhonnêteté aussi activement que possible pendant toute la durée du mandat, que celui-ci soit ou ne soit pas renouvelé. Mais qu'elle raison de supposer qu'un honnête homme consente à s'avilir pour n'en tirer bénéfice que pendant un temps d'ailleurs très limité ?

C'est à la base, dans les conditions du choix des électeurs, qu'il faut chercher les garanties de moralité. Et nous montrerons ailleurs qu'aucune mesure ne sera plus capable de moraliser ce choix que la non-rééligibilité.

Deux candidats pourront s'entendre pour se présenter alternativement.

La série des arguments présentés à la Constituante contre la non-rééligibilité par Duport et ses amis est close. Ils en ont omis un, non des moindres parmi ceux que la législation de l'époque rendait plausibles, mais qui aujourd'hui ferait peu d'impression, croyons-nous.

« La non-rééligibilité n'aura aucun des bons effets qu'on en espère et sera même une occasion particulière de corruption, Jean et Pierre, candidats concurrents, s'entendront : Jean sera seul candidat, mais reconnaîtra Pierre pour son héritier présomptif à la législature suivante et ainsi continueront-ils à se succéder. En réalité la société Jean et Pierre gardera le siège sans intervalle. »

Cette objection pourrait être présentée sous une autre forme. Un comité aura deux candidats et mettra en avant l'un puis l'autre pour obéir à la loi de non-rééligibilité. Mais les deux députés alternatifs ne seront que les serviteurs dociles des mêmes intérêts.

L'objection aurait eu sous l'empire de la Constitution de 1791 une réelle portée : la durée de la législature était fixée à deux ans. Jean, élu en 1792, s'attendait à durer jusqu'à fin 1794 et Pierre le remplaçant en 1795 laissait la place libre en fin 1796. Jean, élu en 1792, pouvait, suivant l'accord intervenu, orienter la politique de la circons-

cription en vue de préparer la candidature de Pierre, afin que celui-ci fit ensuite de même à son égard. Il n'eut pas été déraisonnable à Jean de supposer qu'à quatre ans de distance la situation électorale ne se serait pas tellement modifiée qu'il ne put être réélu.

Mais qu'on imagine maintenant une législature ayant six ans de durée : imagine-t-on Jean, élu en 1900, consentant à faire en faveur de Pierre, son héritier présomptif pour 1906, le métier de commissionnaire et de rabatteur politique en vue d'en être récompensé... douze ans plus tard ? Oreste et Pylade n'étaient pas des parlementaires. Les accords se font entre politiciens sur la base de *do ut des* ; et Jean commençant dès 1900, en faveur de Pierre, la besogne ingrate et humiliante que les députés actuels acceptent dans l'intérêt de leur propre réélection, serait à la fois un imbécile et un héros.

Un marché politique à terme et surtout à terme aussi reculé serait une duperie. Les prévisions humaines en pareille matière ne vont pas à douze ans. « Le roi, l'âne ou moi nous mourrons », disait le fabuliste, en un sujet qui n'était point politique et où le terme prévu n'était que de dix ans. Même avec les législatures de quatre ans, c'est-à-dire un terme de huit ans entre l'élection primitive et la réélection, de pareils accords seront le plus souvent traversés ou par un accident naturel, l'impotence physique ou la mort, ou par le changement d'humeur ou d'idées d'un des contractants qui, par exemple, au lieu d'attendre

inerte et inactif sa période de rééligibilité, entrera au Sénat ou dans quelque entreprise industrielle, ou par l'intervention d'un troisième larron sur le tarif électoral, ou par un brusque changement d'opinion du corps électoral, ou enfin par le manque de parole d'un des contractants ou du comité.

En Angleterre, à l'époque où n'existaient que deux partis, et où la politique se poursuivait identique à elle-même depuis déjà deux siècles, deux frères ou deux parents, l'un whig l'autre torie, pouvaient — et cela s'est vu — contracter une alliance réciproque et alterner comme membre de la Chambre des communes, en vue de réserver à leur famille l'appui du pouvoir quel qu'il fut. Mais les partis s'égrènent en Angleterre et dès maintenant en ce pays de tels calculs seraient fort chanceux. En France, ils seraient certainement déraisonnables.

CHAPITRE II

CONSIDÉRATIONS EN FAVEUR DE LA NON-RÉÉLIGIBILITÉ

La rééligibilité amènera la corruption et le despotisme

Cette raison fut entre toutes celle qui détermina l'Assemblée.

Devait-elle redouter la corruption sous un régime de rééligibilité ?

Ses orateurs vont nous le dire, mais il nous a paru intéressant d'invoquer auparavant le témoignage de *Gouverneur Morris*. Nous empruntons le passage au très remarquable ouvrage de M. le professeur Esmein (1).

« Montmorin pensait alors à la dissolution finale de l'Assemblée et il se posait la question si importante de savoir si ses membres devraient être rééligibles ». « Il dit qu'aucun des membres présents ne devrait être rééligible. Je diffère d'opinion parce qu'il connaît le caractère et les talents du personnel actuel, et qu'il pourra, après réélection, acheter ceux qui peuvent servir à ses desseins. Il dit

1. *Gouverneur Morris*, Hachette, p. 190.

qu'ils ne valent pas le prix, et que la plupart prendraient l'argent pour agir ensuite comme il leur plairait; que si Mirabeau avait vécu, il l'aurait gratifié au comble de ses désirs. Il dit qu'il faut maintenant travailler dans les provinces pour assurer les élections. Je lui demande comment il connaîtra les tendances et la capacité des membres élus. Il me dit que c'est difficile. »

Morris avait raison : on n'achète que ceux qui en valent la peine, ceux qui gardent leur influence et dont on connaît depuis longtemps les « tendances et les capacités », et non pas des élus éphémères. Laissons maintenant la parole aux Constituants eux-mêmes, et au lecteur le soin de tirer une conclusion qui, croyons-nous, s'imposera d'ailleurs à son esprit.

« La réélection des membres les plus populaires d'une Assemblée constituante formerait la plus effrayante de toutes les dictatures », dit Prugnon à la séance du 16 mai (voir son discours à l'annexe). Cela peut s'appliquer non seulement à une constituante, mais à toute assemblée.

« Ce n'est point dans l'ascendant des orateurs, dit encore ROBESPIERRE qui en cela visait Mirabeau, qu'il faut placer l'espoir du bien public, mais dans les lumières et dans le civisme de la masse des assemblées représentatives. L'influence de l'opinion publique et de l'intérêt général diminue en proportion de celle que prennent les orateurs; et quand ceux-ci parviennent à maîtriser les délibérations, il n'y a plus d'assemblée; il n'y a plus qu'un fantôme de

représentation. Alors se réalise le mot de Thémistocle, lorsque montrant son fils enfant, il disait : « Voilà celui qui gouverne la Grèce ; ce marmot gouverne sa mère ; sa mère me gouverne, je gouverne les Athéniens, et les Athéniens gouverne la Grèce. » Ainsi une nation de 25 millions d'hommes serait gouvernée par l'Assemblée représentative, celle-ci par un petit nombre d'orateurs adroits. Et par qui ces orateurs seraient-ils gouvernés quelquefois?... Je n'ose le dire, mais vous pourrez facilement le deviner. Je n'aime point cette science nouvelle qu'on appelle la tactique des grandes assemblées : elle ressemble trop à l'intrigue. La vérité et la raison doivent seules régner dans les Assemblées législatives. Je n'aime pas que des hommes habiles puissent, en dominant une assemblée par ces moyens, préparer, assurer leur domination sur une autre, et perpétuer ainsi un système de coalition qui est le fléau de la liberté. J'ai de la confiance en des représentants qui, ne pouvant étendre au delà de deux ans les vues de leur ambition, seront forcés de la borner à la gloire de servir leur pays et l'humanité, de mériter l'estime et l'amour des citoyens dans le sein desquels ils sont sûrs de retourner à la fin de leur mission. Deux années de travaux aussi brillants qu'utiles sur un tel théâtre suffisent à leur gloire. Si la gloire, si le bonheur de placer leurs noms parmi ceux des bienfaiteurs de la patrie ne leur suffit pas, ils sont corrompus, ils sont au moins dangereux ; il faut bien se garder de leur laisser les moyens d'assouvir un autre genre d'ambition. Je me défierais de ceux qui pendant quatre ans

resteraient en butte aux caresses, aux séductions royales, à la séduction de leur propre pouvoir, enfin à toutes les tentations de l'orgueil ou de la cupidité. Ceux qui me représentent, ceux dont la volonté est censée la mienne, ne sauraient être trop rapprochés de moi, trop identifiés avec moi ; sinon la loi, loin d'être la volonté générale, ne sera plus que l'expression des caprices ou des intérêts particuliers de quelques ambitieux ; les représentants ligués contre le peuple, avec le ministère et la cour, deviendront des souverains, et bientôt des oppresseurs » (1).

D'ALLARDE exprime la même idée dans un très beau discours qui ne fut d'ailleurs pas prononcé (2). « Par la réélection vous ouvrez la porte à la perpétuité des emplois ; il faut armer le peuple contre cet enthousiasme, qui, le portant à tout déférer à ceux qui le défendent, le précipite au-devant de la servitude. »

« Alors se forme du côté de ceux élevés par le peuple une habitude de commander, et du côté du peuple une habitude d'être gouverné qu'ils savent entretenir en le conduisant plutôt par la passion qui entraîne que par la réflexion qui n'émeut jamais.

« Cet homme qui avait profondément creusé l'immoralité, Machiavel, dit aux tyrans : « Flattez le peuple, vous l'enchaînez. » Je vous dénonce cette exécrable théorie. Songez combien il serait facile à l'aide d'un civisme hypocrite, de faire proroger son pouvoir ; songez ensuite qu'en tout

1. Voir *Arch. parlem.*, t. XXVI, p. 125.

2. Voir *Arch. parlem.*, t. XXVI, p. 132.

temps, en tout lieu, la prorogation du pouvoir a fini par enfanter l'esclavage. Dans une grande Assemblée un homme peut élever un édifice immense de pouvoir sur les prestiges de l'éloquence ; et s'il joignait à cet ascendant les sourdes manœuvres d'une intrigue tortueuse, le colosse finirait par écraser.

« Il me reste à ouvrir devant vous le livre de l'Histoire, à vous ramener à l'école de l'expérience.

« Je vais parler d'Athènes et de Rome.

« Athènes sentit tous les dangers d'un pouvoir excessif et prolongé. Alors naquit l'ostracisme ; je ne prétends point justifier cette ingratitude politique ; mais le principe fut pur ; l'application souvent injuste. Le principe était que tout homme puissant est à craindre : l'ostracisme leur parut le seul moyen de paralyser tout pouvoir qui alarmerait la chose publique. Elle n'avait point ainsi arrêté les Pisisstrate, les Périclès ; ils montèrent au faite de la tyrannie.

« La faveur populaire, l'éloquence, la corruption en furent les degrés : Athènes alors fut enchaînée.

« La non-réélection, sans présenter les vices de l'ostracisme, en renferme du moins les avantages.

« L'histoire de Rome présente trois époques où la liberté fut anéantie : à ces trois époques le pouvoir fut impolitiquement prorogé.

« Les décemvirs sont élus pour réformer les lois ; ils les réforment. Le peuple est appelé, consulté : le peuple est cher à leurs yeux, ils lui attribuent les jugements et la sanction des lois. Un seul faisceau sans hache est porté

devant eux. Le jour des comices arrive. Ils mendient l'honneur d'être réélus ; ils le sont. Le masque tombe ; l'appareil de la tyrannie est déployé : douze faisceaux les annoncent ; la hache est arborée, un père saintement homicide ne peut arracher à leurs fureurs le chaste sein de sa fille qu'en y plongeant le poignard.

« Marius, contre toutes les lois de Rome, est nommé consul sept fois de suite ; Marius fut l'auteur des proscriptions. Il marche au milieu du sang, des tombeaux, des ruines. Ce tigre s'était appelé l'ami du peuple ; il avait fait plus : il l'avait d'abord servi. Telle est l'obliquité astucieuse des oppresseurs, ils paraissent sacrifier au génie du bien public ; mais c'est au pied de son autel qu'ils attendent les victimes.

« Tel fut César : il calcula l'idolâtrie du peuple.

« Quand les racines du despotisme s'étendent dans les volontés, c'est alors qu'il est trop tard pour l'abattre : la tyrannie survit au tyran.

« Prévenez ces malheurs, Messieurs ; tuez la tyrannie dans son germe ; Mais, veut-on vous dire, la simple réélection facultative tous les deux ans ne présente pas les dangers d'une perpétuité constitutionnelle ? Eh quoi, Messieurs, la domination de l'intrigue, l'irrésistibilité de l'enthousiasme ne sont-ils pas connus ? Les éléments impurs mais actifs dont se composent les réputations populaires ne subsistent-ils pas ? Ces moyens mènent rapidement à l'équivalent d'une perpétuité constitutionnelle. Il est d'ailleurs une vérité effrayante : les peuples ou les collections d'individus

ont, comme un simple individu, la maladie des passions. Elles sont même chez eux plus actives parce qu'elles se propagent contagieusement ; c'est sur ces passions que l'espoir de la domination et ses moyens sont combinés ».

Buzot à la séance du 17 insistera de nouveau sur cette idée : « En général, la continuation des pouvoirs et des fonctions quelconques est un principe de corruption. Cette vérité, qui tient à la nature même du cœur humain et qui nous est attestée par l'histoire de tous les âges et de tous les gouvernements, vous ne l'avez jamais méconnue. Pourriez-vous donc oublier vos principes et votre sage prévoyance dans une question qui peut compromettre la pureté du corps législatif et altérer un jour le respect et la confiance du peuple envers ses représentants ? Et puisqu'il est vrai que la tendance du pouvoir exécutif est vers le despotisme, c'est une arme de plus que vous mettez dans les mains du pouvoir exécutif pour s'agrandir insensiblement aux dépens de la liberté publique. Du moins si les représentants ne peuvent pas être réélus immédiatement à la législature suivante, il faudra tous les deux ans que le pouvoir exécutif recommence les mêmes manœuvres ; elles deviendront plus pénibles et plus coûteuses, et vous donnerez une chance de plus à la liberté nationale.

« C'est ici que je dois ajouter une vérité d'expérience qui donne une force nouvelle à mon raisonnement ; Ne croyez pas que, pour conquérir la majorité d'une grande assemblée, il soit toujours nécessaire de la corrompre tout

entière. Un très petit nombre d'individus ambitieux ou intrigants, l'éloquence d'un orateur, les intrigues d'un autre, des terreurs adroitement ménagées, et ce que j'ai entendu quelquefois appeler la connaissance de la tactique d'une assemblée, suffisent quelquefois pour la maîtriser, malgré elle, pour tromper sa probité, lui faire abandonner ses propres principes et la contraindre à faire des injustices ou des actes de faiblesse qui lui laissent de longs repentirs. Et malheureusement c'est à ces hommes infiniment dangereux et pervers que le Ministère s'attache.

» Si la réélection a lieu, croyez que quand le pouvoir exécutif les aura marqués dans la foule, et qu'ils se seront dévoués à lui dans la précédente législation, il emploiera tous les moyens de corruption qui sont en son pouvoir pour les faire réélire dans la législature suivante. En vain pourrait-on m'objecter qu'à la législature suivante il faudra une élection nouvelle, et qu'alors le peuple ne fera tomber son choix que sur ceux qu'il en aura jugés dignes à la première épreuve.

» Les électeurs offrent les mêmes dangers de corruption ou de séduction. Vous l'avez bien senti lorsque vous avez décrété que le premier acte des électeurs serait de nommer les députés aux Assemblées nationales. Peu sont corrompus par peu ; et l'on imagine aisément comment avec ce genre de talents qui, à la honte de l'humanité, sont rarement unis à une inflexible probité, à un patriotisme inaltérable ; comment en France, où le peuple encore nouveau pour la liberté n'a point appris encore l'art des hom-

mes libres, celui de n'admirer rien, de n'idolâtrer personne, de ne juger les choses et les hommes que d'après les leçons d'une sage expérience, il sera facile de séduire et de corrompre, pendant plusieurs années encore, les suffrages des électeurs d'un des 83 départements, et de trouver ainsi le funeste moyen de se perpétuer dans les législatures.

» Eh croyez-moi, Messieurs, les choix tomberont rarement sur ces hommes silencieux et modestes qui sont toute la force des grandes Assemblées, parce qu'ils en sont toute la probité, mais sur les intrigants, mais sur les ambitieux qui voudront se faire de la législature un métier et pour qui toute mesure est bonne pourvu qu'ils réussissent à se faire réélire (1). »

LAREVEILLIÈRE-LÉPEAUX à la séance du 18 mai, insiste également sur cette idée : « Il est encore facile de se convaincre combien la corruption pourrait faire de progrès dans un corps législatif qui serait toujours composé des mêmes individus, car alors de deux choses l'une : ou l'intrigue et l'ambition de quelques chefs prévaudraient dans cette assemblée, et elles chercheraient à se perpétuer pour exercer la plus funeste aristocratie ; ou bien elles seraient vendues au pouvoir exécutif, et ce ne serait plus alors, selon l'expression d'un orateur anglais, parlant du parlement actuel, que ce qu'étaient autrefois les parlements en France, de simples enregistreurs des volontés ministérielles.

1. Discours de Buzot, *Arch. parlem.*, t. XXVI, p. 153-154.

» Et qu'on ne croie pas que le danger de la perpétuation soit chimérique ; voyez chez nos voisins. Les mêmes causes ne produiront-elles pas ici les mêmes effets ? Ce danger est donc incontestable. Croyez-vous qu'un gouvernement qui a la disposition d'un grand nombre de places, soit dans la finance, soit dans le corps diplomatique, et en outre celle d'une énorme liste civile sera fort en peine de disposer des principaux suffrages, et de conserver par là, dans le Corps législatif, parmi les hommes les plus marquants, ceux qui seraient le plus favorable à ses intérêts ? J'observe de plus en plus que les hommes sont naturellement paresseux, et que ce n'est pas sans peine qu'ils se portent à faire choix même d'un meilleur sujet, lorsqu'ils en ont un en place qui ne les a pas trop heurtés (1). »

A cette même séance du 18 mai, Robespierre reprend cette idée qu'il avait émise deux jours avant et la développe encore plus.

« C'est dans votre système que le Corps législatif sera trop faible pour résister, non pas à la force du pouvoir exécutif, mais à ses caresses, à ses séductions. Car, dès le moment où il sera assis sur les bases de la constitution, ce n'est pas à le détruire que le pouvoir exécutif s'appliquera mais à le corrompre ; et ce qui sera à craindre, ce n'est pas qu'il soit trop faible contre la puissance exécutive ; c'est qu'il soit trop fort contre la liberté des citoyens.

1. Disc. de Lareveillière-Lépeaux, *Arch. parlem.*, t. XXVI, p. 200.

» Or, comparez les moyens de corruption dans le cas de la rééligibilité, avec ceux qu'il peut épuiser dans le système contraire. N'est-il pas clair que le gouvernement aurait bien moins d'intérêt à corrompre des hommes dont la retraite romprait la trame qu'il aurait ourdie de concert avec eux, contre la liberté de la nation ; qu'il faudrait la renouer périodiquement avec de nouveaux obstacles et de nouveaux frais, sans être jamais sûr de recueillir dans une assemblée nouvelle, ce qu'il aurait semé dans la précédente : au contraire, voyez-le aux prises, pour ainsi dire, avec des représentants rééligibles, il s'attachera à ceux qui, par leur éloquence et leur adresse, exerceront plus d'influence sur l'Assemblée législative ; ils feront servir au succès de ses prétentions la réputation même de popularité qu'ils auront eu soin d'acquérir ; et quand il les aura aidés de son pouvoir, pour les faire réélire à la législature suivante, ils achèveront alors de lui rendre les plus signalés services.

» Mais vous ne comprenez pas, dites-vous, comment le pouvoir exécutif pourrait concevoir l'idée de séduire des membres du Corps législatif depuis qu'il ne peut plus les appeler au ministère. Je rougirais de vous rappeler qu'il existe d'autres moyens de corruption ; mais je pourrais au moins demander si ces places, que l'on ne peut obtenir pour soi, on ne peut pas les détourner sur ses amis, sur ses proches, sur son père, sur son fils ; si le crédit d'un ministre est entièrement inutile ; s'il est impossible que des membres du Corps législatif règnent en effet, sous son nom, et qu'ils fassent avec lui une espèce d'échange de

leur crédit et de leur pouvoir. Je pourrais même dire que ce serait un grand avantage que celui d'être porté à la législature par le parti et par l'influence que le pouvoir exécutif peut avoir dans les assemblées électorales. Il est vrai que vous supposez toujours que ceux qui seront réélus seront toujours les plus zélés et les plus sincères défenseurs de la patrie. Vous oubliez donc que vous avez dit vous-même qu'un mot dit à propos lève tous les doutes sur le patriotisme d'un homme ? Vous croyez à l'impuissance de l'intrigue et du charlatanisme ! Vous croyez au discernement parfait, à l'impartialité absolue de ceux qui choisiront pour le peuple ! Vous ignorez qu'il existe un art de s'abandonner toujours au cours de l'opinion du moment, en évitant soigneusement de la heurter pour servir le peuple ! et que dans cette arène, l'intrigant souple et ambitieux lutte souvent avec avantage contre le citoyen modeste et incorruptible ! Mais c'est ici que le parallèle du représentant rééligible et de celui qui ne l'est pas tourne entièrement contre votre système. Suivez-les l'un et l'autre dans le cours de leur carrière. Le premier, séduit par l'espérance de prolonger la durée de son pouvoir, partage sa sollicitude entre ce soin et celui de la chose publique. A mesure surtout qu'il approche de la fin de sa carrière, il songera plus à son canton qu'à sa patrie, à lui-même qu'à ses commettants : parmi ceux-ci, il caressera, il défendra avec plus de zèle ceux qui pourront seconder avec plus de succès son projet favori ; il se gardera bien de protéger un citoyen obscur et malheureux contre un homme puis-

sant et accrédité dans sa contrée, surtout si cette acte de justice n'était pas de nature à produire un éclat favorable à son ambition. Représentez vous une assemblée tout entière dans cette situation : les représentants du peuple détournés du grand objet de leur mission ; changés en autant de rivaux ; divisés par la jalousie, par l'intrigue ; occupés presque uniquement à se supplanter, à se décrier les uns les autres dans l'opinion de leurs concitoyens : Reconnaissez-vous là des législateurs, des dépositaires du bonheur du peuple ?

» Quelle sera l'influence de ces brigues honteuses ? Elles dépraveront les mœurs publiques en même temps qu'elles dégraderont la majesté des lois.

» Quel respect le peuple aurait-il pour des législateurs qui lui donneraient l'exemple des vices mêmes qu'ils doivent réprimer ? Supposez au contraire, que des législateurs soient mis à l'abri de ces tentations par la loi qui met obstacle à la rééligibilité, ils ne doivent avoir naturellement d'autre pensée que celle du bien public. Le pouvoir exécutif a moins d'intérêt à les séduire, parce qu'ils ne peuvent pas lui vendre un système de perfidies gradué et prolongé dans une autre législature ; leur prévarication serait d'autant plus odieuse, qu'elle serait plus brusque et plus précipitée. Le véritable objet de leur ambition, déterminé par la durée même de leur mission, est de la mettre à profit pour leur gloire, pour mériter l'estime et la reconnaissance de la nation dans le sein de laquelle ils sont sûrs de retourner. Je m'étonne donc de l'extrême prévention

que l'un des préopinants, surtout M. DUPORT, a marquée pour une législature dont les membres ne pourraient être réélus, quand il a prononcé qu'ils n'emploieraient leur temps qu'à deux choses : à médire des ministres, et à plaider la cause de leurs départements contre l'intérêt général de la nation.

Quant aux intérêts du département, j'ai déjà prouvé que cet inconvénient, et même un inconvénient plus grave, n'existait que dans le système opposé : quant aux ministres, s'ils en médisaient, cela prouverait au moins qu'ils ne leur seraient point asservis ; et c'est beaucoup. » (1)

Enfin à la séance du 19, BARRÈRE DE VIEUZAC revient encore sur cette idée qui va déterminer le vote de l'Assemblée. « C'est en évitant ces réélections indéfinies et ces dictatures perpétuelles de quelques hommes facilement accrédités chez un peuple confiant et sensible, que vous éviterez ces fortes commotions, ces changements inopinés des lois fondamentales, et que vous verrez notre sainte constitution, retenue, au sein des tempêtes, par deux ancrs solides, l'opinion publique et le respect des lois », et plus loin... « Vous avez voulu des législatures permanentes, et non des législateurs permanents.

» Ce sont des institutions et non des hommes sur qui vous avez compté. Eh bien ! la réélection indéfinie met les hommes à la place des institutions.

1. Disc. de Robespierre, *Arch. parlem.*, t. XXVI, p. 204 et 205.

» La réélection indéfinie amène nécessairement des dictatures législatives, et vous n'avez pas voulu qu'aucun homme pût s'élever au-dessus des pouvoirs publics.

» La réélection indéfinie fait perdre l'esprit du citoyen, et votre constitution tend sans cesse à rejeter parmi les citoyens, ceux qui ont exercé pendant quelque temps des fonctions publiques.

» La réélection indéfinie crée les flatteurs du peuple qui deviennent bientôt ses maîtres ou ses tyrans.

» La réélection indéfinie tend à établir l'inégalité entre ceux qui gouvernent et ceux qui sont gouvernés. La même inégalité ne tarde pas à s'introduire entre les différents membres du Corps législatif. L'orateur connu et continué est un obstacle à la réputation, au talent du nouveau représentant, et l'homme vertueux et modeste est forcé à demeurer dans une obscurité funeste ou à se voir subjugué par l'orateur réélu indéfiniment.

» La réélection indéfinie appelle la corruption ministérielle et devient tour à tour son principal travail et son principal appui.

» La réélection indéfinie corrompt à la fois le gouvernement et la législation, elle corrompt le législateur qui se vend et le ministre qui l'achète. Le ministre ne tient plus les rênes du gouvernement, il tient le tableau des places qu'il peut donner aux parents du législateur et la bourse de l'or qui gouverne. Le législateur ne combine plus le

bonheur du peuple avec les lois. il calcule les profits avec les ennemis du peuple.

» Enfin, la réélection indéfinie forme de la souveraineté nationale le patrimoine de quelques orateurs, de quelques charlatans politiques : Que connaissez-vous dans le parlement d'Angleterre ? Les Fox, les Pitt, les Burke, les Shéridan, voilà les hommes perpétuels des deux partis ; ces hommes conduisent sans cesse l'Angleterre. Vous voulez, au contraire, appeler tous les citoyens à la défense publique et à la formation des lois. Que sera-ce, messieurs, lorsque les traités de commerce avec les nations étrangères appelleront vos délibérations ; c'est alors qu'il faut de la probité plus que de l'éloquence.

» C'est ici surtout que le danger de la réélection indéfinie se présente ; le droit de paix et de guerre est dans le patrimoine du Corps législatif. En Angleterre, il est dans la prérogative royale, et l'élection indéfinie des orateurs ne peut pas influencer sur le sort de la nation, autant qu'elle pourra influencer en France sur la paix et la guerre ? Voulez-vous donc livrer à quelques orateurs habitués, à quelques dominateurs habiles de l'opinion, l'agiotage du droit politique de l'Europe ? Voulez-vous livrer le droit terrible de la paix et de la guerre à des représentants perpétuels qui seront placés dans une grande capitale ; c'est-à-dire à côté de la corruption de la cour, au sein des intrigues des ministres, et au milieu des ambassadeurs de toutes les puissances.

Depuis que les savants et les orateurs ont commencé

à paraître parmi nous, les gens de bien se sont éclipsés.
Voulez-vous vérifier ce mot des philosophes anciens?

Du moins en Angleterre, une Chambre haute peut arrêter le vœu de la guerre par le vote des impôts; il y a un contrepoids à la volonté des orateurs des Communes. Et s'il m'était permis de pénétrer dans l'avenir, je verrais de plus grands dangers dans la réélection indéfinie.

» Que serait-ce en effet, messieurs, si après avoir obtenu le décret en adoptant l'avis du comité, sous prétexte qu'on donne autrement trop de force au pouvoir exécutif, on venait vous dire dans quelques jours que la réélection indéfinie donne aussi trop de force au Corps législatif qui paralysera ou opprimerà sans cesse le gouvernement? Que diriez-vous alors si en se servant du décret qu'on sollicite aujourd'hui de vous, on venait vous demander deux Chambres et peut-être deux sections du Corps législatif pour tempérer, pour arrêter la trop grande force prétendue du Corps législatif? Alors, peut-être, mais trop tard, vous sentiriez le coup funeste que le décret proposé par le Comité aurait porté à la liberté publique.

» La réélection indéfinie amène de plus grands dangers. Supposez un département formidable par sa population immense, par le nombre plus grand de députés et par ses moyens de tous genres; donnez-lui les vues de gouverner le royaume par des représentants qu'elle réélira sans cesse et qui, joignant à une grande réputation de popularité, des moyens d'intrigue, de talent et d'éloquence, alors votre

décret établit nécessairement une véritable aristocratie, ou plutôt une sorte de Sénat réélu par le même département. Que serait-ce encore si ce département environnait le Corps législatif d'une opinion imposante ? Est-ce là ce que vous voulez établir ? Sont-ce là des principes de votre constitution ?

» Disons donc que la réélection indéfinie est trop dange-reuse pour être adoptée (1). »

Qu'ont répondu à cet argument les partisans de la réé-gibilité. Rien ou presque rien de sérieux.

« L'objection banale des intrigues et de la corruption, déclare THOURET, cette déclamation vulgaire qui frappe également sur toutes les parties du régime électif, n'a pas plus de force contre la réélection que contre les élections premières. L'intérêt et les moyens sont les mêmes dans les deux cas. Il n'y a aucune bonne raison pour proclamer incapable de réélire avantageusement le même peuple à qui on a confié le droit d'élection devenu la base de son gouvernement; et ceux qui n'ont pas craint la corruption, dans l'un de ces cas, deviennent injustes ou inconséquents, s'ils allèguent cette crainte dans l'autre.

» Que fait ici l'exemple de l'Angleterre ? Ce peuple a laissé gangrener sa constitution par des causes locales, qui ne l'ont pas empêché d'être assez grand pour consacrer la plénitude du principe. Le vice dont il a toléré les progrès

1. Disc. de Barrère de Vieuzac, *Arch. parlam.*, t. XXVI, p. 226.

n'est pas d'ailleurs l'effet nécessaire du principe ; il nous est plus facile mille fois de l'empêcher de s'introduire, qu'il ne l'est maintenant aux Anglais de l'extirper. Il suffit, chez eux, pour obtenir un député, de gagner une seule ville, un simple bourg ; il faudrait chez nous avoir acquis la masse entière d'un département ; et combien de départements ne faudrait-il pas acquérir pour s'assurer un nombre de voix capable d'influer sensiblement dans une législature de 745 membres réunis en une seule Chambre ?

» Enfin, si les abus de la réélection étaient réels, il n'est pas exact de dire que le droit de dissoudre la législature en deviendrait, comme en Angleterre, la compensation nécessaire. Il n'y a rien de commun au contraire, avec la réélection admise par les Anglais et le droit qu'ils ont accordé au roi de dissoudre le Parlement. L'un est si peu le remède et la compensation de l'autre, que la nation anglaise a, par sa constitution, et qu'elle a plusieurs fois exercé le droit de réélire les membres d'un parlement dissous (1). »

« On redoute, dit-il encore, l'effet des intrigues, et l'on ne voit pas que cette objection porte contre la première élection comme contre la seconde, et qu'elle attaquerait avec un succès égal le système représentatif.....

» Mais je m'occupe trop de la justice ; car ici les principes sont incontestés. On a craint que par la corruption et l'intrigue un représentant se rendit perpétuel ; quant à moi, je ne saurais partager cette crainte. Vous avez fait

1. Disc. de Thouret, *Arch. parlam.*, t. XXVI, p. 116.

un gouvernement représentatif tel que la corruption ne peut s'y introduire » (1).

A la séance du 17, REWBELL va essayer de reprendre cette objection que DUPORT vient de négliger.

« Aussitôt, m'a-t-on dit, que la cour connaîtra un député marquant dont les talents paraîtront pouvoir être utiles à ses vucs dangereuses, à ses intentions coupables, elle achètera pour lui les voix de son département. Mais elle connaîtrait tout aussi bien, et peut-être mieux les non-députés et les personnages marquants dans le département dont elle croirait pouvoir disposer, et alors elle achèterait les voix pour eux comme pour les députés. Pour moi je crois que de longtemps la cour n'aura pas de quoi corrompre les électeurs. Son système d'économie n'est pas encore assez bien établi; et tout ce qu'elle renferme est encore si cupide, que le roi sera fort heureux si la liste civile lui suffit pour apaiser la faim dévorante de tout ce qui l'entoure.

» Rien n'est plus commun en Angleterre, j'en conviens; mais ce mal tient à des vices qui se trouvent dans ses institutions et qui ne sont pas dans les vôtres. En Angleterre, la représentation est on ne peut plus inégalement répartie. Des petits comtés, des simples bourgs, des hameaux, des maisons, quelques familles mêmes, y choisissent autant de députés que les plus grandes cités; les électeurs y sont connus d'avance; ce sont les fromes tenan-

1. Disc. de Thouret, *Arch. parlam.*, t. XXVI, p. 227-228.

ciers du bourg ou du canton, les possesseurs, les locataires même de quelques maisons qu'on a eu tout le loisir de pratiquer pendant une longue session de parlement : tout prête au calcul des intrigues et de la séduction. Aussi a-t-on remarqué que c'est toujours du côté de ces bourgs, de ces cantons et de ces hameaux que le ministre anglais tourne ses vues. En France, la représentation sera beaucoup plus également répartie, les concurrents seront nombreux, les électeurs ne seront ou ne doivent être reconnus qu'au moment d'entrer en fonctions ; et il sera impossible de les pratiquer d'avance.

» Je sais qu'il y a, entre la fausse popularité et l'avraie, une distance aussi immense qu'il y a de l'hypocrisie à la vertu ; mais, heureusement, ces grands comédiens sont rares, et ce n'est pas pour des phénomènes qu'il faut faire des lois. D'ailleurs, dès qu'on pourra dire à la nation : un tel, populaire en apparence, a été de telle opinion dans une matière où il y avait de l'argent ou de la faveur à gagner, la popularité du personnage ne tardera pas à s'évanouir. Ainsi ne redoutons plus la corruption. La cour d'ailleurs ne peut encore avoir perdu l'habitude de dévorer des millions ; vous pouvez vous reposer sur elle du soin de mettre l'autorité royale hors d'état de séduire par de l'or. Elle n'a plus heureusement ni moyen de vanité, ni grâces, ni emplois à donner aux députés ; vous avez brisé les hochets avec lesquels, pendant tant de siècles, on a conduit des êtres orgueilleux qui se croyaient des hommes. Elle n'aura pas de sitôt le tarif des probités, et surtout elle

n'aura pas le pouvoir de dissoudre l'Assemblée lorsque ce tarif lui échappera (1). »

A la séance du 18, La Rochefoucauld s'y essaye également.

« On a dit que la réélection offrait à la liberté du peuple le danger que le pouvoir exécutif empêcherait, par la corruption, la réélection des membres qui, dans la législature précédente, se seraient montrés contraires à ses intentions anticonstitutionnelles et favoriserait la nomination de ceux qui se seraient fait voir favorables à ses desseins, danger qui n'existerait pas par le renouvellement entier de tous les membres de la législature.

» Certes, la théorie de la corruption est une horrible science, que tout homme loyal doit méconnaître activement et passivement ; mais si, comme le prétendent les défenseurs de la non-réélection, le député qui ne peut être réélu présente moins de prise à cette corruption, parce que remplacé promptement par un autre, il offre à la séduction du pouvoir exécutif un trop court espoir pour un trop grand sacrifice, ne serait-il pas possible de dire que les députés qui influeraient dans les assemblées nationales françaises mettraient, s'ils devaient être réélus, leurs prix plus haut, à raison de la durée des services qu'ils promettaient ? Et les sacrifices n'en seraient pas moins considé-

1. Disc. de Rewbell, *Arch. parlam.*, t. XXVI, p. 155.

rables pour le pouvoir exécutif, si on l'appelle corrupteur (1). »

Le Chapelier dit aussi : « Que craint-on pour ne pas laisser aux citoyens la plus grande latitude dans le choix de leurs représentants ? La corruption. C'est avec des mots effrayants pour la vertu qu'on a cherché à combattre l'opinion de votre comité, par l'objection de la corruption. Mais cette corruption, comment s'exercera-t-elle pour les réélections ? Les électeurs ne seront nommés que quelques jours avant de procéder aux élections, les corps électoraux seront composés de six cents personnes, presque toutes d'une aisance au-dessus de la corruption ; ils ne délibéreront pas ; l'influence de la parole y sera nulle. La corruption ne pourra donc agir que sur les députés élus ; elle sera plus facile s'ils n'ont pas à redouter la censure de l'opinion publique : l'homme à talents, privé de l'espoir d'obtenir l'honneur de la réélection, ne cherchera plus que la fortune.

« Vous auriez fait un système détestable de représentation, s'il n'offrait pas tous les moyens possibles de déjouer l'intrigue et d'empêcher la corruption dans les élections ; mais cette accusation ne peut pas vous être adressée ; elle ne peut porter sur les électeurs ; ce n'est donc que sur ceux qui seront membres de la législature ; et s'il y a un secret pour la rendre très facile, cette corruption, c'est que les

1. Disc. de Laroche-foucauld-Liancourt, *Arch. parlem.*, t. XXVI, p. 203.

représentants ne puissent recevoir du peuple aucune récompense. Alors on cherche à mettre à profit le temps de son administration et l'on ne craint point la censure. Le calcul le plus simple prouve que la corruption sera moins dispendieuse et par conséquent plus facile avec la non-réélection que lorsque la réélection sera permise ; car si les représentants ne peuvent pas être réélus, il n'y aura pas de dépenses à faire pour les corrompre ; s'ils peuvent être réélus, il faudra, pour conserver un homme dont on s'est assuré, acheter les suffrages de ceux qui l'éliront. Vous rendrez donc à la corruption le service de multiplier les ressources en diminuant les sacrifices. Mais je rougis de répondre aussi longtemps à des accusations dont la nation s'offense ; nous lui faisons en vérité trop injure de n'apercevoir dans son sein que des fripons et des corrupteurs... » (1)

Quant à Cazalès il s'en tire par une boutade : « On a dit, dans cette tribune, que la réélection des mêmes membres, d'une législature à l'autre, naturaliserait l'intrigue et la vénalité dans le Corps législatif, et vos orateurs se sont élevés avec force contre toute idée d'intrigue et de corruption.

» Mais, est-ce bien sérieusement que l'Assemblée nationale a pensé, qu'avec les mœurs de notre siècle, qu'avec les hommes de nos jours, elle établirait un gouvernement représentatif, et que les membres du gouvernement ne

1. Disc. de Le Chapelier, *Arch. parlem.*, t. XXVI, p. 208.

seraient pas corrompus ? Est-ce de bonne foi qu'elle a pu croire que toutes les places de l'administration seraient éligibles et que les suffrages du peuple ne seraient pas achetés ? Certes, une pareille pensée prouverait, de votre part, une profonde ignorance et des hommes et des choses : une pareille opinion serait bien propre à effrayer sur les suites d'une pareille institution faite par des législateurs qui auraient si mal connu les hommes auxquels ils donnaient des lois. Et moi aussi, je déteste la corruption : et moi aussi je m'indigne de ce que cet infâme moyen de gouvernement est nécessaire ; et c'est ce qui fait que je n'aime pas votre gouvernement représentatif.

» Mais puisque vous avez adopté cette forme de gouvernement, soumettez vous aux inconvénients qui en sont inséparables ; ne cherchez à tromper, ni vous, ni les autres ; ne mentez pas à ce peuple qui vous entend ; et tout en lui vantant les avantages du gouvernement représentatif, tout en lui vantant les avantages des élections, ne manquez pas de l'avertir que ses représentants seront corrompus et que ses suffrages seront achetés.

» Vainement vous multiplierez les précautions, vainement vous entasserez les barrières autour du Trésor public, il est impossible d'ôter au roi le pouvoir de l'argent, il est impossible d'empêcher les ministres de s'en servir pour corrompre le Corps législatif. Multiplier la surveillance, ce n'est que rendre la corruption plus chère. Toutes les responsabilités, à cet égard, sont illusoires ; c'est avec l'argent volé dans le Trésor public, qu'un ministre cor-

rupteur obtient la majorité d'une Assemblée nationale ; et c'est avec cette majorité qu'il obtient la quittance de ses comptes ; et c'est avec cette majorité qu'il repousse les accusations qu'on porte contre lui.

» Il n'est qu'un moyen possible de diminuer, sinon éviter la corruption, et ce moyen est de la rendre moins nécessaire.

» L'Assemblée nationale a commis, à cet égard, une grande faute, en ôtant au roi la nomination de tous les emplois ecclésiastiques et civils, en ne lui laissant d'autre influence sur les membres du Corps législatif que celle de l'argent.

» Car il est possible que ces hommes que notre facile probité consent d'appeler honnête, et qui s'attacheraient au parti de la cour, par l'espoir des places et des dignités dont elle aurait la disposition, conservassent cependant assez de pudeur, assez de patriotisme pour abandonner ce parti, s'ils lui voyaient prendre des mesures évidemment contraires à la liberté, à la prospérité publique ; mais celui qui est assez vil pour vendre sa voix, celui qui est descendu à ce degré de bassesse de donner son suffrage pour de l'argent, n'a plus de volonté qui lui soit propre, et il n'est pas de trahison, il n'est pas d'infamie qu'on ne soit en droit d'attendre, qu'on ne soit en droit d'exiger d'un être aussi dégradé.

» La corruption est dans la nature du gouvernement représentatif, rien ne saurait l'éviter (1). »

1. Disc. de Cazalès, *Arch. parlem.*, t. XXVI, p. 213.

On peut dire qu'à la Convention cet argument de la corruption et du despotisme fut le seul invoqué et fut appuyé d'exemples historiques. Les débats furent d'ailleurs très écourtés et nous n'y ferons que deux courts emprunts.

Grancé-Latouche. — « Je m'oppose à cette proposition, vous devez sentir le danger qu'il y a à laisser les mêmes individus se perpétuer dans les fonctions publiques. C'est ainsi que s'est formée la noblesse dans plusieurs familles des états d'Italie. »

Hardy. — « Pour prouver le danger des réélections je citerai l'exemple des Decemvirs dont la réélection entraîna la perte de la liberté. J'invoque à cet égard le témoignage de Mably et ce qu'il écrit sur le danger des réélections » (séance du 30 messidor an III).

LIVRE DEUXIÈME

LA CORRUPTION POLITIQUE

TITRE PREMIER

DE LA CORRUPTION PARLEMENTAIRE

Considérations générales

Toute l'argumentation des adversaires de la rééligibilité, soit dans la Constituante, soit à la Convention, repose en définitive sur ces deux assertions : un régime de rééligibilité indéfinie dégénère en corruption et engendre le despotisme. Cette deuxième proposition n'est au surplus qu'un corollaire de l'autre ; car l'histoire et le bon sens s'accordent à prouver que le despotisme surgit naturellement et nécessairement de la corruption des mœurs publiques : les corrompus n'offrent aucune résistance aux entreprises du futur César, si même un peu d'or n'a fait d'eux des complices ; et, quant à ceux qui peuvent avoir conservé une âme virile, ils dédaignent de défendre contre le despotisme un régime qui n'avait déjà plus leur confiance et leur estime.

Cette question de la corruption est donc la question fondamentale, l'argument maître de la thèse : si véritablement la rééligibilité favorise la corruption, et par cela même les entreprises du despotisme, il n'y a pas de doute que la rééligibilité ne soit un mal. Cette preuve, il faut reconnaître que ni Prugnon, ni Buzot, ni Robespierre ne l'ont rapportée, non plus que les conventionnels. A leur époque, d'ailleurs, la preuve était impossible : leur haute raison prévoyait ; mais les faits d'expérience faisaient défaut car s'ils cherchaient à s'instruire sur les conséquences de la rééligibilité, c'était ou bien dans des pays où le gouvernement s'éloignait beaucoup trop du système représentatif moderne, ou bien en Angleterre où la corruption, si générale qu'elle y fût, ne prouvait rien. Là, en effet, l'espèce de corruption qui sévissait n'eût été que peu diminuée en force, si les membres de la Chambre des Communes eussent été au bout d'un certain temps contraints à une retraite temporaire. Le pouvoir royal n'en eût point été désarmé, et la corruption « par en haut » eût continué à sévir.

Les faits d'expérience qui faisaient défaut aux théoriciens du XVIII^e siècle, la science politique du XX^e siècle est en situation de les rassembler ; et elle peut, croyons-nous, fonder sur eux une conclusion. Mais une précaution préalable est à prendre : il faut savoir ce qu'est exactement la corruption, à quels signes on la reconnaît, en quoi elle consiste. S'il est plusieurs genres de corruption, il faut dis-

tinguer chacune de ses formes morbides en son étiologie et son évolution afin de mieux discerner les remèdes à apporter.

Ce chapitre va donc être consacré à une classification des diverses espèces de corruption parlementaire, à l'étude des causes qui engendrent chacune d'elles, les favorisent ou au contraire les contrarient et les arrêtent. Nous avons l'espérance que les faits ainsi analysés apporteront au lecteur les éléments d'une opinion ferme.

Nous ne pourrons mieux faire, croyons-nous, que de suivre autant que possible l'ordre des faits historiques. Aussi, est-ce en Angleterre, pays où un régime vraiment parlementaire a déjà deux siècles et demi de date, que nous chercherons nos premiers éléments d'appréciation. L'Amérique et la France, arrivées presque en même temps à un régime d'institutions représentatives, nous offriront à leur tour des exemples. Nous disons seulement des exemples, car ceci n'est pas une histoire de la corruption parlementaire, histoire qui d'après Macaulay est encore à écrire ; mais bien une étude sociologique et politique qui ne retiendra des faits que ceux qui seront utiles à la recherche des conditions d'un état meilleur.

CHAPITRE PREMIER

DE LA CORRUPTION EXERCÉE SUR LES MEMBRES DU PARLEMENT PAR LE POUVOIR EXÉCUTIF

Par achat direct en argent

C'est tout d'abord à ce genre de corruption parlementaire que l'on est conduit à penser ; et c'est certainement à elle que, très frappés du spectacle des mœurs anglaises, pensèrent les Constituants et les Conventionnels. Elle fut en effet si généralement exercée pendant un siècle et demi chez nos voisins d'outre-Manche, et s'y éleva si bien à la hauteur d'un système politique, qu'on pourrait l'appeler la forme anglaise de la corruption parlementaire. Pour l'étudier nous ne saurions avoir de guide plus sûre que Macaulay en qui l'historien incomparable se doublait d'un homme d'État consommé.

Au chapitre premier du tome II de son histoire du règne de Guillaume III, Macaulay consacre tout un article aux « Origines et progrès de la corruption parlementaire en Angleterre ». Voici en substance ce qu'il nous apprend :

Avant la révolution qui fit tomber la tête de Charles I^{er}

il n'y avait pas trace sérieuse de corruption parlementaire. Ni les Tudors ni les premiers Stuarts ne s'embarrassèrent de corrompre à prix d'argent les membres du Sénat ou de la Chambre des Communes dont l'esprit d'indépendance pouvait contrarier leurs desseins ou leurs passions. Le prince avait à sa disposition pour briser toutes les résistances un moyen plus « économique » : il faisait jeter à la tour le récalcitrant. Parfois même, sous prétexte de haute trahison, il les faisait condamner à mort par des tribunaux serviles. Le secret dont la Chambre des Communes entourait ses délibérations et ses actes, en vue d'assurer l'indépendance de la parole dans son sein, la honte qu'elle attachait aux délations, ne la protégèrent que peu, car plusieurs membres de la Chambre étaient plus dévoués à la Cour qu'au Parlement. Mais la lutte suprême engagée sous Charles I^{er} entre la prérogative royale et les franchises du Parlement ayant abouti au triomphe de celui-ci et à la décapitation du monarque, la cour se trouva contrainte de renoncer aux moyens d'autorité et de violence et de recourir à la corruption.

« Clifford, l'un des cinq membres de la Cabale, eut le mérite de découvrir qu'un patriote trop bruyant, qu'il n'était plus possible d'envoyer en prison, pouvait être transformé en courtisan par la vertu d'un mandat de banque. » La triste administration de la Cabale fut remplacée par l'administration moins dépravée du comte de Damby. Mais obligé de fournir aux frénétiques prodigalités de Charles II, Damby, lui-même avide de richesses, se garda de renou-

cer au système de la corruption pour venir à bout des résistances parlementaires ; « Il améliora sensiblement le système des premiers inventeurs : ceux-ci n'avaient acheté que des orateurs ; mais tout homme qui avait un droit de vote put se vendre à Damby. » Dès cette époque, l'art de corrompre les membres du Parlement alla se développant jusqu'à « arriver à la rare perfection qu'il atteignit au siècle suivant ». Les mauvais princes n'achetaient les votes parlementaires que pour faciliter et couvrir leur cupidité et leurs prodigalités : mais l'honnête Guillaume d'Orange après s'être défendu un an durant contre l'exemple de ses prédécesseurs et les conseils de ses ministres, fut obligé de se résoudre à son tour à la pratique de la corruption dans l'intérêt même de l'État. Pour vaincre l'obstination parfois haineuse du Parlement et obtenir son assentiment à des mesures que lui, Guillaume, savait indispensables au salut de l'Angleterre, il dut laisser Caemarthen, ministre, en cet art très habile, ajouter aux raisons de la sagesse politique l'argument décisif des livres sterlings. Macaulay fait judicieusement remarquer que cet abaissement des mœurs parlementaires ne trahissait aucunement un affaiblissement général des mœurs publiques.

» Si sous les Tudors et les deux premiers Stuart le Parlement était resté à l'abri de la corruption parce que le pouvoir ne se souciait pas de le corrompre, l'administration publique et la justice avaient au contraire été déshonorées par les pratiques de la plus cynique vénalité. La Révolution de 1649 avait établi la pureté des mœurs judiciaires

et administratives ; mais en même temps l'ordre de choses nouveau avait créé une raison d'être à ce mal nouveau et « local » de la corruption parlementaire. « Un ministre sans principes acceptait avec empressement les services mercenaires du Parlement. Un ministre honnête se soumettait à regret, dans l'intérêt de l'État à ce qu'il considérait comme une honteuse et odieuse extorsion. Mais pendant bien des années tous les ministres, quel que fût d'ailleurs leur caractère personnel, consentirent avec ou sans répugnance à gouverner le Parlement par le seul moyen à l'aide duquel le Parlement pouvait être gouverné ; et l'existence à la Trésorerie d'un bureau où l'on trafiquait des votes, finit par devenir un fait aussi notoire que celle d'un marché aux bestiaux à Smitfield. »

Cette vénalité du Parlement devant le pouvoir dura, au témoignage de Macaulay, et alla croissant jusqu'à la fin de la guerre d'Amérique. Elle cessa ensuite presque brusquement au point que Macaulay qui écrivait même au milieu du xix^e siècle put dire : « De mémoire d'homme de la génération actuelle il n'y a pas eu d'achat direct de vote. La Chambre des Communes est aujourd'hui le plus grand pouvoir de l'État ; mais elle est responsable envers la nation. Ceux même de ces membres qui ne sont pas nommés par des collèges électoraux nombreux sont tenus en respect par l'opinion publique. Tout s'imprime, tout est discuté. Il ne se prononce pas une parole un peu saillante dans un débat qui ne soit lue le lendemain par un million de personnes. Dans l'espace de quelques heures après un vote

important, les listes de la majorité et de la minorité sont examinées et commentées dans toutes les villes d'Angleterre, de Plymouth à Inverness. Si un nom se trouve là où il ne devrait pas être, l'apostat peut être sûr qu'on lui rappellera en termes sévères les promesses qu'il a violées. Il en résulte qu'à présent le meilleur moyen pour un gouvernement de s'assurer la majorité des représentants est d'obtenir la confiance de la nation. »

En France également, depuis de longues années, l'achat direct des votes vendus contre espèces n'existe plus si même il a jamais existé. Cette forme de la corruption parlementaire est morte en notre pays non moins qu'en Angleterre. A la raison très juste qu'en donne Macaulay, il importe à notre avis d'en donner une seconde : l'amélioration incessante des formes et des pratiques de la comptabilité publique. Tant que les rois d'Angleterre purent disposer sans contrôle effectif des subsides que le Parlement avait accordés, princes et ministres furent en situation de prélever sur ces deniers publics les sommes nécessaires pour acheter les concours parlementaires en même temps que pour satisfaire à leur cupidité ou à leur luxe. Mais lorsqu'aucune dépense ne put échapper au contrôle, cette source de corruption fut tarie. La publicité de toutes les opérations de la comptabilité, le contrôle de la Cour des Comptes, l'interdiction des virements, la publication des dépenses effectuées, etc., etc., mettent chez nous le gouvernement dans l'impossibilité de détourner les deniers publics des affectations prévues par

le législateur ; et quant aux fonds secrets, ils sont vraiment trop faibles pour que le gouvernement puisse acheter des parlementaires. Une telle opération dans les conditions actuelles d'information parla presse, risquerait fort d'être découverte et en ce cas il est impossible de prévoir jusqu'à quelles suites irait pour le ministre corrupteur, le scandale de la révélation.

Mais alors, n'avons-nous pas trop insisté, puisque nous la tenons pour morte, sur cette forme de corruption parlementaire qui procède par l'achat direct des votes à prise d'argent ? Nous n'avons pu résister au désir de mettre en évidence cet exemple de guérison politique. Il prouve avec mille autres, mais de façon saisissante, combien les lois ont parfois de puissance sur les mœurs. Il nous permet d'espérer que par le choix judicieux des moyens législatifs et administratifs, les formes de corruption qui subsistent pourront à leur tour être conjurées.

*
* * *

*Par octroi de titre ou emploi de cour ou nomination
à des fonctions publiques*

Nous n'avons jusqu'ici envisagé que l'achat à prix d'argent des consciences parlementaires par le chef du pouvoir. Mais celui-ci n'a-t-il pas d'autres moyens de séduction ? Ne peut-il acheter par des titres honorifiques, les

attributions de faveurs lucratives, et de sinécures rémunérées ? Sans entrer dans des développements superflus, disons que l'histoire d'un tel genre de corruption serait histoire ancienne. L'abolition du droit pour le pouvoir, de conférer les titres de noblesse a rendu impossibles ces promotions de comtes par lesquelles le gouvernement anglais avait parfois stimulé le zèle de ses partisans dans les Chambres ou désarmé des hostilités. Napoléon essaya du même moyen ; et déjà il ne semble pas qu'il ait obtenu de résultats bien marqués. Les comtes qu'il institua ne tirèrent aucun lustre de leur titre auprès de l'opinion publique, mais plutôt s'en trouvèrent compromis. Même si la loi n'y portait pas obstacle, ce procédé de corruption exercé sur les parlementaires, généralement blasés sur la valeur des hochets à la distribution desquels ils président, serait sans efficacité. L'avidité d'honneurs qui jusqu'à la fin de sa vie fut un trait du caractère de Talleyrand, peut n'avoir été chez lui qu'un phénomène atavique : une telle faiblesse tout à fait fréquente, encore parmi nos MM^{rs} Jourdain, rendrait ridicules les membres du Parlement.

Assurément ceux-ci n'auraient pas pour des majorats lucratifs la même indifférence ; mais une loi, qui ne semble pas susceptible d'être rapportée, les a abolis. Encore un instrument de corruption qui s'est brisé dans les mains du pouvoir.

Les emplois de Cour, les sinécures bien rénumérées furent sous les deux Napoléon des moyens d'agir sur les

parlementaires. On vit des députés et des sénateurs rétribués comme chambellans. Le mandat lui-même de député et plus encore celui de sénateur du second Empire était si dépourvu de toute responsabilité et si peu absorbant, qu'il n'était qu'en apparence une fonction représentative : il était emploi de Cour en réalité. Mais il n'y a plus de chambellans chez nous, et en ce sens les mœurs ont fait de tel progrès que si on admet par hypothèse un retour au régime monarchique on peut douter que le monarque puisse ramener et rétablir une Cour avec ses emplois et ses fastes.

Certaines hautes et lourdes fonctions ne sont-elles pas enviées par des hommes de valeur, et le pouvoir ne pourrait-il, en les leur conférant écarter du Parlement des adversaires redoutables ? Cela s'est même vu chez nous, dans le régime républicain. Mais l'opération est si chanceuse et pour le crédit du parlementaire qu'on écarte et pour l'autorité morale du gouvernement ; elle suscite tant de jalousies et de rancune chez ceux qui enviaient cette fonction ; elle est en outre de si rare application, qu'on ne peut y voir un moyen ordinaire, mais seulement un fait particulier et accidentel de corruption. A la vérité, il se peut que quelque fonction modeste puisse parfois suffire comme appât. En 1875, au moment où allait être votée la Constitution Wallon, qui ne passa qu'à une voix de majorité, on vit un membre de l'Assemblée nationale donner inopinément sa démission pour aller occuper en Algérie un assez modeste

emploi. Le gouvernement du 24 mai écartait ainsi un républicain au moment décisif ; mais ce précédent ne prouve rien. On se trouvait dans une de ces périodes quasi-révolutionnaires où l'opposition est sans force et le pouvoir sans pudeur.

Une loi interdisant l'octroi des fonctions publiques à des membres du Parlement suffirait à conjurer désormais tout scandale analogue.

* * *

Par attributions de concessions ou d'entreprises

Reste à la disposition du pouvoir un dernier moyen de corrompre les parlementaires : en tous pays on a vu souvent le gouvernement, dans la concession des services publics ou des entreprises industrielles, tenir compte non seulement des considérations de solvabilité, de mérite et de compétence mais aussi de considérations politiques. Sans chercher des exemples qu'on rencontrerait nombreux en maints pays nous n'avons qu'à évoquer chez nous le souvenir de la période qui va du commencement du règne de Louis Philippe à la moitié environ du second Empire : la création du réseau ferré venait de rendre exploitable une masse énorme de richesses naturelles naguère inutilisables. L'appât de bénéfices considérables suscitait de toutes parts l'esprit d'initiative. Concessions de mines, de forêts, con-

cessions de terres en Algérie, (1) entreprises des chemins de fer, de navigations, de réseaux télégraphiques, construction de ports, etc., se multiplièrent; et, comme la législation de l'époque gênait peu l'action gouvernementale, que, d'autre part, le mystère des sociétés anonymes dissimulait aisément au public les véritables bénéficiaires du choix des gouvernants, ceux-ci se déterminèrent au mieux des intérêts politiques et les familles parlementaires ne furent pas oubliées.

C'était là une période exceptionnelle et il n'y a pas d'apparence qu'elle puisse renaitre avec l'éclat d'autrefois. Au surplus, des lois ont été votées qui ont protégé contre l'arbitraire du pouvoir la fortune publique. L'intervention souvent nécessaire des conseils techniques, du Conseil d'État et même du législateur armé du droit d'interpellation a rendu de plus en plus difficile au pouvoir la pratique d'un tel genre de corruption.

* * *

Obstacles croissants à la corruption par le Pouvoir

En résumé, l'action corruptrice directement exercée sur les membres du Parlement se fait chaque jour plus difficile et plus scabreuse, par la raison de publicité toujours plus grande qu'indiquait Macaulay, et par le perfectionnement

1. Ou de nos jours en Tunisie.

graduel de la législation politique et du contrôle des assemblées élues. Ces genres de corruption s'éteignent cependant que d'autres s'instituent ou s'intensifient. C'est à l'étude de ces corruptions nouvelles qu'il importe de passer.

CHAPITRE II

ENTREPRISES SPONTANÉES ET DIRECTES D'INDUSTRIES IMMO-
RALES PAR DES MEMBRES DU PARLEMENT. — CORRUPTION
EXERCÉE SUR EUX PAR LES COMPAGNIES FINANCIÈRES, LA
PRESSE OU LES PARTICULIERS.

Pour écrire une histoire de ce genre de corruption, il faudrait plusieurs volumes. Un très court chapitre suffira pour en indiquer les traits généraux, l'évolution et peut-être les moyens à employer contre elle.

Dès que l'industrie anglaise prit l'essor, on la vit soucieuse de se concilier les bonnes grâces du pouvoir politique. La Compagnie des marchands de Londres, la Compagnie des Indes, non seulement s'ingénient à faire pénétrer leurs administrateurs ou leurs agents dans l'une et l'autre Chambre, mais s'y ménagent des salariés. Le scandale parfois fut grand, et éclaboussa des personnes apparentées à la famille royale. Est-il besoin d'ajouter que l'exemple donné par les plus anciennes compagnies du royaume fut suivi par celles qui se fondèrent ensuite, et que la corruption parlementaire ainsi exercée est assez fréquemment encore dénoncée à l'opinion publique.

Quant à l'Amérique, ou bien tout ce qui s'écrit sur la corruption parlementaire, en ce pays, est mensonger, ou bien le mal y a fait d'effrayants progrès. L'organisation de trusts puissants paraît l'avoir favorisé et propagé. L'autorité morale du Sénat, jadis si respecté, celle même de la Cour suprême, semblent avoir souffert des suspicions que les entreprises corruptrices des puissances financières et les pratiques immorales de la politique de partis ont jeté sur le monde politique américain.

En France, rien ne nous autorise d'autre part à croire à une régression du mal. Tout au contraire, les apparences semblent indiquer qu'il y a tendance à aggravation, quoique cette assertion ne repose elle-même que sur des indices peu saisissables. A la vérité, rien n'a été fait ni tenté en cet ordre de choses pour corriger un mal dont l'existence n'est contestée par personne ; or, le propre des abus tant qu'on ne les réfrène pas par quelque mesure, est de se développer et de s'accroître.

Mais là encore, si l'on veut préciser le sujet et avoir chance de trouver un remède, il y a lieu à analyse et à classification.

Une première division va distinguer les actes plus ou moins coupables qui supposent sur le membre du Parlement l'action d'un tiers, de ceux qui ne supposent pas cette action tierce. Étudions d'abord la pratique directe et immédiate d'acte ou d'industrie coupable par un membre du Parlement.

*
* *
*

*Entreprises spontanées et directes d'industries immorales
par des membres du Parlement*

Les faits de ce genre sont rares en tous pays. On a parlé, il est vrai, de maisons de tolérance ou de tripots fondés par les membres du Parlement et protégés par eux contre la surveillance de la police ou l'intervention du juge d'instruction. Mais lorsque par un étrange concours de circonstances, un chevalier d'industrie notoire dont on pouvait craindre tous les cynismes, s'est introduit au Parlement, il n'a fait qu'y passer et n'a pu aller au bout de son mandat. On eut en France il y a quelques ans une preuve que le milieu parlementaire sait se défendre contre de tels contacts.

Il est un genre de faits néanmoins pour lesquels il ne semble pas qu'on doive se montrer aussi optimiste. Bien que nous ne nous souvenions pas d'un seul fait suffisamment précis, il semble que des membres du Parlement, s'ils ont été, grâce à leur situation, informés avant le public d'une opération financière préparée par le gouvernement, ont pu être tentés de profiter de ce qu'ils avaient appris, pour jouer en bourse à coup sûr. On peut même, en matière de politique extérieure, admettre sans invraisemblance, qu'un certain nombre d'hommes politique sinfluents engageront leur pays dans une aventure plus ou moins

lointaine et plus ou moins dangereuse, en vue de rendre fructueuse une opération à laquelle ils seront personnellement intéressés. A une époque récente, une allégation de ce genre a été produite en Espagne et a trouvé auprès de l'opinion publique un indiscutable crédit.

Il faut observer que l'interruption de la réégibilité par l'intervalle d'une législature serait un obstacle très notable à des pratiques directes de dépravation et de corruption par les élus. Supposons, en effet, un tripot s'abritant sous la protection de trois ou quatre parlementaires influents ministrables ou anciens ministres ; on peut admettre que la police et même que la justice s'en trouveront intimidées. On peut admettre que dans l'administration d'où pourrait venir la répression, ces hommes influents auraient fait placer quelques créatures qui préviendront d'un côté les protecteurs, de l'autre le tripot, de toute descente projetée par la police ou la justice. Mais supposons un régime de non réégibilité des députés, nous apercevons de suite que cette association de trois ou quatre députés également pervers ou influents devient presque impossible à supposer : en effet, une influence capable d'inspirer de telles audaces ne s'obtient qu'à la longue au sein d'une Chambre. Le génie seul s'impose du premier coup ; et le génie aura certainement d'autres buts et d'autres procédés, même en supposant qu'il s'accompagne de dépravation morale. De plus, un député dépravé est craintif en ses actes s'il ne se sent appuyé de quelques complicités. Or, même dans les préaux des maisons centrales, il faut quelque

délai pour que s'établissent entre détenus ces pactes qui donnent naissance aux associations de malfaiteurs. Entre députés, il est peu probable qu'une législature, fût-elle de six ans, puisse suffire à de pareilles ententes.

On objectera peut-être que les députés réélus après intervalle, déjà connus par des travaux parlementaires, se feront plus vite apprécier au cours d'une deuxième législature. Il est vrai ; mais le milieu aura été transformé et pour le bien connaître il faudra, au député réélu, un temps plus ou moins long. On dira qu'au Sénat, au sein duquel la non rééligibilité aurait plus d'inconvénients que d'avantages, les influences pourront se créer et avec elles les associations d'intérêts personnels. Il est vrai ; mais d'une part, il est raisonnable de croire et d'admettre que l'élection au Sénat d'un ancien député, par un collège électoral qui n'est pas le même que celui par lequel il avait été jadis élu, fait présumer que le premier mandat avait été exercé avec honneur. Il y a donc là quelque garantie pour l'avenir. Il faut considérer, en outre, qu'il y a beaucoup moins d'initiative dans le rôle du sénateur que dans celui du député. L'activité affairée de certains députés détonne dans une Chambre haute et discrédite. Il y faut de la mesure, beaucoup de tenue et de correction. Hypocrisie, dira-t-on. Chez d'aucuns, peut-être ; mais si on a pu dire de l'hypocrisie qu'elle est un hommage rendu à la vertu, il est encore plus vrai de dire qu'elle est un embarras imposé au vice. Elle le rend moins prompt dans ses agissements, moins entreprenant, moins audacieux. La

recherche de la considération auprès des collègues est un frein plus efficace au Sénat qu'à la Chambre. En outre, et ceci est de haute importance, les questions n'arrivent presque jamais neuves au Sénat. Elles ne lui sont soumises qu'après avoir déjà traversé l'épreuve de débats publics. Cette limitation du champ des discussions entraîne, du même coup, celle du champ dans lequel la corruption peut se produire.

En définitive, au genre de corruption que nous venons d'étudier, la suppression de la rééligibilité ne serait pas un remède absolu ; mais assurément elle rendrait beaucoup plus rares les faits coupables. En général, les médecins ne demandent pas davantage aux plus efficaces de leurs remèdes.

* * *

*Corruption exercée sur les membres du Parlement
par des compagnies financières, par des particuliers
ou par la presse, en vue d'obtenir un vote ou un acte*

Les exemples de ce genre sont fournis par l'histoire parlementaire en bien plus grand nombre que ceux de pratique directe et spontanée de la prévarication. Une offre tierce est ici le point de départ et c'est même là un caractère nécessaire de la véritable corruption au sens exact du mot :

Or, ce genre de corruption peut présenter cinq formes

distinctes, qu'au point de vue de la non-rééligibilité des députés, il importe de préciser. Le corrupteur est un gouvernement étranger en sorte que l'acte du parlementaire corrompu revêt le caractère d'une trahison.

Le corrupteur est une compagnie financière ou un simple particulier, avec cette double circonstance, qu'il s'agit d'obtenir du parlementaire un vote ou un acte et que ce vote ou cet acte sont sollicités en vue d'un bénéfice d'argent.

La corruption est exercée par une compagnie, mais indirectement en vue d'obtenir moins un acte déterminé qu'un concours éventuel, et une sauvegarde vis-à-vis du pouvoir.

La corruption est exercée par un particulier en vue d'obtenir un avantage de situation ou de vanité.

La corruption est pratiquée dans ou par la presse.

*
* * *

Achat de vote ou de concours par un gouvernement étranger. — L'histoire des anciennes monarchies présente des cas fréquents de ce crime. Les plus illustres maisons de France en ont été parfois déshonorées. Le Stuart Charles II négocia avec Louis XIV la subordination de son pays à la France moyennant rente, mais ne put, pour des raisons diverses, réaliser son projet.

A l'époque moderne un pacte de trahison, entre un membre du Parlement et un gouvernement étranger, n'est pas maté-

riellement impossible, mais il est invraisemblable. Il serait bien plus expédient pour un cabinet étranger de se concilier chez nous un organe de presse capable d'influencer l'opinion publique, qu'un député qui en de telles circonstances ne changerait vraiment rien au parti pris de ses collègues et se discréditerait sans profit. La maîtresse d'un roi peut bien vendre son influence sur le monarque ; un chef de parti quelque populaire qu'il soit ne peut faire trafic de l'opinion publique. Dans une démocratie éclairée une telle corruption nous paraît impossible aujourd'hui.

*
* *

Achat d'un vote ou d'un acte déterminé par une Compagnie financière ou un simple particulier. — Compagnie financière ou simple particulier le corrupteur n'attend des membres du Parlement qu'un vote ou qu'un acte (affaire d'argent), car le corrupteur a en vue un bénéfice pécuniaire ; ce fut exactement le cas de l'affaire du Panama.

Il n'y a aucune raison de penser que ce genre de corruption diminue en fréquence ou en gravité. Non seulement il n'a été pris contre le retour de tel scandale aucune mesure nouvelle, mais même, on peut observer que certaines prudences jadis de rigueur ont été oubliées. Des loteries, par exemple, que certainement les premières législatures de la République eussent refusé, par principe, ont été à plusieurs reprises autorisées depuis une vingtaine d'années.

Que les députés soient ou non rééligibles, cette corruption peut être pratiquée. Pour lui opposer un remède efficace : il ne faudrait rien moins qu'un pouvoir de contrôle qui serait investi du droit, actuellement reconnu par la Constitution, il est vrai, au Président de la République, mais en fait impraticable, celui d'exiger une nouvelle lecture de toutes les lois suspectes.

Cependant, là encore, les bons effets de la non-rééligibilité seraient, croyons-nous, appréciables. La plupart des députés arrivent au Parlement avec des intentions droites et sont susceptibles d'indignation.

Mais leur solidité morale est inégale. Aux tentations incessantes du luxe parisien, aux sophismes que font habilement circuler les corrupteurs, quelques uns finissent par être accessibles. Ceux qui vont céder en arrivent à se persuader qu'ils suivront en cela l'exemple général. Les journaux ne racontent-ils pas, les flaneurs du boulevard ne répètent-ils pas, que tous les députés sont corrompus ? Chaque jour, un peu plus, ils sont prêts à la défaillance : vienne Arton, ils succomberont. Mais il a fallu du temps. Six mois auparavant ; Arton eût été éconduit.

Dans une assemblée récemment élue, composée d'hommes nouveaux dont on ne connaît encore ni la résistance morale ni les aptitudes, où la trahison n'a pu être mise à prix, les compagnies financières seraient fort gênées pour agir. D'autre part, faudra-t-il que les députés qu'elles auront pu acheter, aient le temps de s'acquitter envers elles, en émettant non le vote, mais la série des votes parfois très

distancés que comporte toute affaire importante. Si la fin de la législature est prochaine et s'ils ne peuvent être réélus, le temps risquera de manquer. Ainsi les menées corruptrices sont d'autant moins à craindre que l'assemblée a une durée moindre et que les hommes qui la composent ne sont pas rééligibles.

De ce que la corruption parlementaire est un mal abominable et qu'on ne saurait exiger contre elle trop de garanties, il ne faudrait pas conclure que cette lèpre s'est généralisée. Dans ses formes aiguës, celles que jusqu'ici nous avons relatées, elle reste un fait rare et accidentel. Les députés qui vendent leur vote ou leur influence sont de rares exceptions, quoiqu'en pense trop facilement le public, et quoiqu'en dise certaine presse. Notre pays est resté assez ferme en sa moralité pour qu'une assemblée où les corrompus seraient en majorité ne soit pas possible. Les détracteurs de notre époque oublient en outre combien peu les actes des hommes politique ont de chance d'échapper à l'ardente curiosité de la presse, d'autre part que des lois sévères accablent les parlementaires convaincus de corruption.

Il suffit cependant que le mal de la corruption existe et qu'il ne regresse pas pour que nous en soyons alarmés ; sans préjudice d'autres mesures plus spéciales, faisons donc remarquer qu'un moyen d'efficacité certaine est l'incessant rajeunissement de la Chambre des députés par l'institution de la non-rééligibilité.



Corruption exercée par une compagnie par voie indirecte en vue de concours éventuels. — Nous en arrivons ici à la forme insidieuse du mal ; et nous ne pouvons dissimuler que, de puis vingt-cinq ans, la situation paraît aller en s'aggravant. La pratique s'institue de plus en plus dans les compagnies importantes, d'appeler, dans leur Conseil d'administration, des hommes politiques influents ou d'appointer ces mêmes hommes, si d'ailleurs ils sont versés dans la science du droit, en qualité de juriconsultes conseils.

Evidemment, il n'y a rien de répréhensible en soi dans le fait de faire partie d'un conseil d'administration ou d'être le conseiller juridique d'une compagnie. Quand celle-ci est venue solliciter l'homme politique il n'y a eu, sans nul doute, aucun pacte, aucune condition inavouable. On a demandé à l'administrateur de mettre au service de la compagnie ses aptitudes à administrer et sa connaissance des affaires ; au juriconsulte son expérience juridique et sa parole d'avocat. Le parlementaire a pu, en acceptant, prendre en lui-même la résolution ferme de ne jamais user pour la compagnie de son influence politique ; et nous pouvons même croire qu'il a formellement stipulé vis-à-vis de la compagnie l'indépendance du député. Notre homme politique est donc resté un honnête homme.

Il annonce lui-même à ses amis son entrée dans la Compagnie. Pourquoi en ferait-il mystère ? Est-ce illicite ou immoral ?

Non, au début c'est seulement fâcheux en raison de l'impression qu'en ressent le public. A mesure que, d'autre part, les fonctions d'administrateur ou d'avocat-conseil se prolongent et que les mensualités perçues à titre d'honoraires ou les réglemens de jetons de présence se multiplient, une habitude s'institue qui rend de plus en plus effective la subordination de l'homme tout entier, à la Compagnie qui le paie. Il est en effet d'observation universelle, que les hommes sont portés à accroître leur train de vie quand s'accroissent leurs revenus et qu'ils ont, si ceux-ci se réduisent, une peine extrême à revenir à la vie modeste du passé. Incorporés au budget et pendant deux ou trois ans les 15 ou 20.000 francs annuels, que procurera la situation acceptée auprès de la Compagnie, seront devenus quasi-nécessaires, et la Compagnie pourra en retour exiger d'autant plus que son salarié tiendra plus à son salaire. Il va de soi, d'ailleurs, que la Compagnie aura dû ménager la transition. On n'aura fait appel d'abord aux relations politiques de l'administrateur ou de l'avocat-conseil, que pour des questions peu importantes et en vue d'un résultat juste. Quelques années après c'est l'influence politique tout entière qui sera exigée par la Compagnie et dépensée pour elle, soit qu'il s'agisse d'obtenir des tolérances dont souffrira l'intérêt public, soit qu'il

faille la protéger contre la responsabilité des fautes qu'elle aura pu commettre.

Par quels moyens couper court à ce mal ? Des propositions de loi ont été déposées pour interdire aux membres du Parlement la faculté de siéger dans un Conseil d'administration, ou d'accepter les fonctions d'avocat-conseil. Ce serait décréter du même coup qu'aucun administrateur ou avocat conseil de compagnie ne pourra être élu député, car ceux-ci reculeraient vraisemblablement devant l'obligation de donner leur démission à la compagnie pour le mandat parlementaire toujours aléatoire. On pourra objecter contre une telle mesure, que les grandes compagnies choisissent en général, en outre des hommes politiques influents, les plus habiles en affaires et qu'écarter systématiquement ces hommes du Parlement serait priver fâcheusement celui-ci de capacités peu communes.

Supposons au contraire un régime de non-rééligibilité, et nous voyons s'évanouir tous les inconvénients que présente en ce moment le cumul du mandat de député avec les fonctions salariées dans une compagnie. En effet, lorsque depuis deux ou trois ans déjà la Chambre fonctionne, les influences qui agiront sur elle s'aperçoivent et se précisent. A ce moment seulement les compagnies pourront juger du prix que peut valoir le concours de tel ou tel député. Mais ce député, n'a plus, potitiquement, en supposant la législature de six ans, que deux ou trois ans à vivre. Est-ce la peine d'acheter un concours qu'on n'aura

pas le temps de mettre à profit, soit comme administrateur, soit comme avocat-conseil ? Les compagnies se détournant d'hommes politiques éphémères, ne choisiront plus que des techniciens sur la compétence de qui elles pourront se reposer.

Ces députés éphémères, il est vrai, pourront devenir sénateurs, et c'est en vue de l'influence qu'ils exerceront très vraisemblablement comme sénateurs que les compagnies se les attacheront. Si cette objection était fondée elle reviendrait à dire que le système de la non-rééligibilité protégerait la Chambre contre la corruption, mais non le Sénat. Nous répondrons qu'au Sénat la corruption est beaucoup moins funeste, en raison des attributions beaucoup moins actives dans lesquelles les mœurs et la pratique ont borné ses membres. En effet, c'est la Chambre que le gouvernement saisit des projets de loi et, tout particulièrement, de ceux ouvrant un crédit ou intéressant les finances. Au Sénat les affaires n'arrivent qu'en seconde main, pour le contrôle plutôt que pour l'action. Tout se fait en dehors de lui ; il ne lui reste guère que le pouvoir de défaire. Or c'est surtout au moment où une question surgit, au moment où elle est présentée au public que l'intrigue et le mensonge peuvent agir.

C'est à cette heure surtout que la corruption est à craindre ; plus tard les positions sont prises, les responsabilités engagées ; or de cette heure propice à la corruption c'est la Chambre qui est maîtresse. Conjuré la corrup-

tion à la Chambre suffirait donc presque à protéger tout le corps politique.

Il ne faut pas oublier que la corruption par les compagnies financières, pratiquée de vieille date sur les Parlements anglais, n'est connue en France que depuis une époque relativement récente. Ni les Constituants ni les Conventionnels ne parurent la prévoir. Elle est devenue pourtant bien plus dangereuse que celle pratiquée par le gouvernement que les représentants de la Révolution redoutaient si fort. Mais à l'une et à l'autre de ces deux espèces de corruption s'appliquent les prévisions alarmées de Prugnon, de Robespierre et de Buzot : leurs prophéties seront réalisées et « ceux qui portent leur tête au-dessus des autres seront entourés d'or. Il est vrai ; mais la contre-partie s'impose : ils ne seront entourés d'or que le jour où ils auront élevé leur tête au-dessus des autres ; or il aura fallu des années pour élever si haut la tête et il en faudra encore pour que les corrompus aient le loisir de s'acquitter envers le corrupteur des obligations qu'ils auront contractées. Une législature de quatre ans voire de six ans y suffira-t-elle ? Bien rarement, assez peu même, pour que les risques d'une opération qui mène parfois ses auteurs au bagne apparaissent bientôt plus élevés que les chances de profit.

Achat d'un député en vue d'un acte dont le corrupteur attend un profit de situation ou de vanité. — Que des apostilles aient été obtenues à prix d'argent, que des décorations aient été vendues, cela ne fait doute. Dans les conditions actuelles de nos mœurs et de notre pratique administrative, il est fatal que des faits de ce genre se produisent. Que des parlementaires en soient les auteurs ou les instigateurs, cela est possible ; mais il est à croire que le plus souvent, et même dans la très grande majorité des cas, un secrétaire de député un intrigant du comité électoral, une maîtresse peut-être, ont abusé du nom du représentant. Nous ne mentionnons ici que pour ordre cette éventualité et afin que notre classification des espèces de corruption parlementaire ne paraisse pas écourtée. Cette question sera ultérieurement abordée.

*
* *
*

De la corruption parlementaire pratiquée dans ou par la presse. — Il y a trente ans, tous les journaux consacraient de longs articles à l'étude des questions soumises au Parlement. Ils agissaient comme conseillers de l'opinion publique, et leur influence était presque souveraine.

Ils faisaient et défaisaient les réputations parlementaires et, en presque toute circonstance donnaient le ton à l'opinion. Les plus marquants parmi les membres du Parlement dirigeaient ou inspiraient ostensiblement un journal ; celui-ci était leur tribune et l'organe par lequel ils trans-

mettaient leurs conseils ou leurs instructions à leurs amis.

Les choses ont bien changé. La presse a peu à peu renoncé à son influence éducatrice pour devenir surtout un service d'informations. Rares sont les articles de doctrine et dans les journaux de Paris du moins, les membres du Parlement n'exercent qu'une action secondaire et subordonnée. Il était fatal que la théorie qui fut affirmée au moment des scandales du Panama d'après laquelle le journal est un mur sur lequel on affiche et ne saurait être tenu pour plus responsable de ce qu'il publie qu'un mur ne l'est de l'affiche qu'il supporte, devait bientôt discréditer la presse en tant qu'éducatrice et conseillère de l'opinion. Tout a pris l'aspect et le ton de la réclame dans le journal moderne qui s'est rendu par cela même impropre à servir d'organe quotidien des chefs du Parlement. La direction politique du pays est passée de la presse aux partis, et c'est dans ceux-ci que les chefs politiques s'agitent, c'est d'eux qu'ils dépendent. Le personnage politique dont l'influence se fondait sur son rôle important dans un journal non moins qu'à la Chambre existe de moins en moins. Il en résulte qu'on n'a plus autant à craindre ce genre de corruption dont plusieurs exemples apparurent lors du procès de Panama. L'homme politique recevait comme journaliste les subsides d'une entreprise sur les intérêts de laquelle il allait peu après statuer comme député. Que la presse soit plus corrompue que par le passé c'est là une question étrangère à notre sujet : il suffit de constater que la soli-

darité de jadis entre les organes de presse et les membres importants du Parlement n'existe à peu près plus, et qu'ainsi la corruption de l'une réagit moins sur la considération des autres.

TITRE II

CHAPITRE PREMIER

DE LA CORRUPTION DU RÉGIME REPRÉSENTATIF

Considérations générales

Nous voici arrivés au point de vue le plus important de cette étude, car il semble impossible de contester que depuis une trentaine d'années les mauvaises mœurs publiques n'aillent se généralisant et n'entraînant un discrédit de plus en plus grand du régime parlementaire lui-même. Il importe, en effet, de faire une distinction en ceci, entre les hommes et le milieu. Il se peut que les personnalités foncièrement improbables soient aussi rares dans le Parlement actuel qu'elles le furent dans les Chambres de 1881 ou 1885 ; il est indéniable cependant que la pratique du favoritisme, l'intervention abusive des députés, leur subordination aux grands électeurs ou aux meneurs des partis, sont devenues beaucoup plus générales et communes.

« La corruption, disait Prugnon, est la matière subtile du gouvernement représentatif. » Dans une apostrophe d'une singulière et éloquente audace, Cazalès raillait

l'assemblée de rêver un gouvernement représentatif qui ne serait pas corrompu. Moins pessimiste, Robespierre s'élève cependant contre ceux qui croient à la vertu souveraine de l'élection par le peuple : « Vous supposez, il est vrai, que ceux qui seront réélus seront toujours les plus zélés et les plus sincères défenseurs de la Patrie... Vous croyez à l'impuissance de l'intrigue et du charlatanisme. Vous croyez au désintéressement absolu, à la parfaite impartialité de ceux qui choisiront pour le peuple. Vous ignorez qu'il existe un art de s'abandonner toujours au cours de l'opinion du moment, d'éviter de la heurter comme doivent faire parfois ceux qui veulent vraiment servir le peuple ; et que dans cet arène l'intrigant et ambitieux lutte souvent avec avantage contre le citoyen modeste et incorruptible. »

Pétion, Buzot, Lareveillière avaient à leur tour affirmé dans les élections les chances redoutables de la brigue. La conformité de sentiments, d'hommes si opposés pourtant par leurs idées, la douloureuse confirmation que les mœurs actuelles en Amérique et en France donnent à leur pessimisme, ne peuvent pas ne pas impressionner. D'aucuns se sont demandés avec Summer-Maine (1) si la brigue et la corruption ne seraient pas une fatalité du gouvernement populaire fondé par le suffrage universel, et Summer-Maine, en ce sens, tire argument de la corruption des mœurs électorales américaines. Qu'en faut-il penser ? le mal est-il

1. Essai sur le gouvernement populaire. *Passim*.

seulement celui du gouvernement populaire, de la démocratie ? Est-il, comme l'affirme Cazalès, celui de tout gouvernement représentatif ? N'y a-t-il effectivement aucun remède possible ? Ce sont là des questions que plus ou moins confusément la conscience politique se pose aujourd'hui ; et c'est parce qu'elles paraissent à beaucoup peu susceptibles d'une réponse rassurante, que ces désabusés se détachent de la République et deviennent indifférents.

Jusqu'à présent nous avons étudié la corruption quand elle agit sur les membres du Parlement ; ici nous allons la reconnaître en action sur le milieu lui-même, pervertissant, à la fois et indistinctement, le milieu et les hommes, les électeurs et l'État, le régime et les institutions.

Cazalès était bien excusable, certes, de considérer la corruption comme l'essence même du gouvernement représentatif, car à peine celui-ci commence-t-il à fonctionner véritablement dans l'histoire, que de son sein naissent des hommes qui portent du premier coup à sa plus haute perfection le génie de la corruption et de la brigue, et s'en servent avec un incomparable succès. Qu'il me soit permis d'emprunter à Macaulay (1) le portrait d'un de ces maîtres de la corruption publique.

* * *

De la corruption en Angleterre sous l'ancienne monarchie.

— C'est sous Guillaume d'Orange que s'illustre notre héros.

1. *Histoire de Guillaume III*, t. III. Traduct. Am. Pichot. Charpentier édit.

Chercher avant la Révolution serait oiseux, car si déjà il existait en Angleterre une Chambre des Communes et une Chambre des Lords, les attributions de ce Parlement étaient si précaires et si fort dominées par la prérogative royale, que le régime n'était qu'un absolutisme mitigé. La Révolution de 1649 avait ruiné cet absolutisme; et quand, après la République, Charles II fut appelé au trône, il dut se résigner à gouverner avec le Parlement, mais au jour le jour sans règles précises. Sous Guillaume, trente ans plus tard, les règles s'instituaient, et précisément en 1693, date à laquelle se réfère la citation ci-dessous de Macaulay, a lieu la création du premier ministère responsable, c'est à-dire le vrai début du pur régime parlementaire.

« Thomas Warthon était alors dans sa quarante-cinquième année; mais on aurait dit un jeune homme par la vigueur, la bonne mine et les manières. Ceux qui le haïssaient le plus cordialement, et nul ne fut l'objet de haine plus vive, reconnaissaient qu'il tenait de la nature d'excellente qualité et qu'il n'était pas moins propre à la parole qu'à l'action... son rang et ses talents l'avaient tellement mis en vue qu'en lui on peut suivre distinctement à la trace l'origine et le progrès d'une corruption morale qui fut comme épidémique parmi ses contemporains.

» Né au temps de Covenant, Warthon appartenait à une famille de Covenantaires... les premières années de l'enfance se passèrent au milieu des rabats de Genève, des têtes aux cheveux ras, des roulements d'yeux, des psalmodies nasales

et des sermons de trois heures... on vit le fruit d'une telle éducation, lorsque sortie de cette triste demeure puritaine, le jeune, bouillant et spirituel patricien se jeta dans les plaisirs et les dissipations du Londres de la Restauration. La dissolution du calviniste émancipé confondit les cavaliers les plus dissolus. Il acquit bientôt et conserva la réputation d'être le plus grand débauché de l'Angleterre, jamais, il est vrai, il ne fut l'esclave du vin, et quand il en faisait usage accidentellement, c'était pour se rendre maître de ses compagnons; mais jusqu'à la fin de sa vie qui fut longue, les femmes et les filles de ses plus chers amis ne furent jamais à l'abri des entreprises de son libertinage. La licence de sa conversation étonnait même à cette époque. Dans le délire de son impiété, il adressa à la religion et à son pays des insultes dont la plupart se refuse à décrire le scandale. Les habitudes de mensonge et son effronterie passèrent en proverbe. Nul ne mentait avec plus de hardiesse, avec plus d'imagination et de précision dans les détails. Il ne semblait pas comprendre le sens du mot rougir. Les reproches même les plus mordants paraissaient glisser sur lui. De redoutables satiriques animées par une violente haine personnelle, distillèrent sur lui tout le fiel de leur plume, mais sans lui arracher autre chose qu'un sourire qui n'avait rien de forcé et des malédictions sans amertume... Il semble extraordinaire qu'avec de tels vices il ait joué un grand rôle, que grâce à sa popularité personnelle il ait triomphé dans de nombreuses élections de l'opposition la plus formidable; qu'il ait eu dans le Parlement un parti

considérable et qu'il se soit élevé aux plus hauts emplois dans l'État. Mais il vivait dans un temps où l'esprit de faction était poussé jusqu'à la démence, et il possédait à un degré éminent les qualités d'un chef de parti. Il n'y eu au monde qu'un lien qu'il respecta : le plus faux des hommes dans toutes les relations de la vie était le plus sincère et le plus constant des Whigs... Son dévouement à son parti se manifesta constamment dans les petites choses comme dans les grandes...

» Il était passé maître dans l'art de conduire les élections. Sa province spéciale était le comté de Buckingham, et il régnait sans partage. Mais il étendait sa sollicitude sur la cause des Whigs du York-Shire, du Cumberland, du West-Moreland, et du Whits-Hire. Quelquefois, il faisait nommer 20 et 30 membres du Parlement. Comme solliciteur de suffrages il était irrésistible. Il n'oubliait jamais une figure qu'il avait vue une fois. Bien plus, dans les villes où il désirait établir un intérêt politique, il se souvenait non seulement des électeurs, mais encore de leur famille. Ses adversaires étaient confondus du bonheur de sa mémoire et de l'affabilité de ses manières. Ils se reconnaissaient impuissants à lutter contre un si grand seigneur qui appelait le cordonnier par son nom de baptême, qui assurait au boucher que sa fille deviendrait une belle personne et qui voulait savoir si le plus jeune garçon du forgeron avait été mis en culottes. Ces artifices le rendirent tellement populaire que ses voyages dans le comté de Buckingham où il allait présider les sessions trimestrielles, étaient de véritables

marches triomphales, les cloches carillonnaient dans toutes les paroisses où il passait et les chemins étaient jonchés de fleurs. On croyait généralement que dans le cours de sa vie politique, il n'avait pas dépensé pour ses intérêts parlementaires moins de 80.000 livres, somme qui, si l'on tient compte de la valeur des propriétés, équivalait à plus de 30.000 livres de ce temps-ci.

» Mais le plus grand service que Wharton rendit aux lords Whig, ce fut de leur recruter des adhérents dans la jeune aristocratie. Il n'était pas moins habile à briguer les votes parmi les habits brodés du cafés de Saint-James que parmi les tabliers de cuir de Wycomode, et d'Aylesbury. Il avait l'œil sur tout enfant de qualité qui atteignait sa majorité, et il n'était pas facile à cet enfant de résister aux séductions d'un flatteur noble, élégant et riche qui unissait la vivacité de la jeunesse à un art profond et une longue expérience des plaisirs. Quel que fut l'objet que le novice préféra, la galanterie ou la chasse, le jeu ou le vin, Wharton découvrait promptement sa passion dominante, lui offrait ses sympathies, ses conseils, son assistance, et tout en paraissant n'être que le ministre des plaisirs de son disciple, il s'assurait de ses votes. »

Macaulay nous marque ensuite l'enthousiasme que cet homme étrange inspirait à son parti et la haine frénétique dont le poursuivaient ses adversaires : « Ceux-ci avaient soif de son sang, ils essayèrent à plusieurs reprises de le répandre. Sans son imperturbable sang froid, son courage

intrépide et son habileté, consommé à l'escrime, Warthon n'aurait pas joui d'une longue vie. Il tirait l'épée avec une adresse supérieure et il avait, pour désarmer ses adversaires, une manière particulière qui excitait l'envie des duellistes de son temps. Ses amis disaient qu'ils n'avaient jamais adressé un cartel mais qu'il n'en avait jamais refusé un seul, qu'il n'avait jamais tué personne, mais qu'il ne s'était jamais battu sans avoir eu la vie de son adversaire dans les mains. »

C'est sous le règne et dans le conseil de l'honnête Guillaume et de la vertueuse Marie, dans un cabinet dont le chef moral était l'intègre Somers, que le prototype de corrupteur public fait si brillamment la double conquête du Parlement et du peuple. On est tenté de douter de la fidélité du portrait, tant paraît étonnant l'assemblage de toutes les qualités en général contradictoires par lesquelles on peut séduire la classe élégante et la populace ; mais c'est au prince des historiens anglais et au plus consciencieux d'entre eux que ces pages sont empruntées. C'est en outre à un Whig, en sorte qu'on ne peut soupçonner en Macaulay parlant de Warthon une malveillance instinctive suggérée par l'esprit de parti. D'ailleurs Warthon ne fut pas le seul corrupteur de son époque et nous savons déjà que dans la monarchie d'Angleterre la corruption alla croissant et se généralisant jusqu'au règne de Georges III. Nous savons les ravages de la corruption politique en Amérique. Nous aurons la douleur de la constater dans la France d'aujourd'hui.

d'hui : monarchie ou république, aristocratie ou démocratie, suffrages censitaire ou suffrage universel connaîtront également cette gangrène. Est-ce à dire qu'elle est le mal inconjurable et fatal de tout gouvernement représentatif comme l'affirmait Cazalès ? Nous ne le croyons pas ; mais n'a-t-on pas le droit de sourire de la confiance que Thouret plaçait dans la sagesse du peuple, et de son assurance que dans le gouvernement représentatif prévu par sa sagesse. « La corruption ne pourrait se glisser ? » Bien plus sages étaient les inquiétudes de Prugnon et de Buzot, de Clermont-Tonnerre et de Robespierre. Constatons avec eux que, dans tous les systèmes fondés sur l'élection, qu'elle soit populaire ou qu'elle se poursuive dans une classe particulière de citoyens, la brigue et la corruption sont des dangers contre lesquels on ne saurait trop multiplier les sauvegardes.

* * *

*Coup d'œil rétrospectif sur les mœurs politiques
en France*

Pour bien apprécier au point de vue qui nous occupe, l'état politique actuel de notre pays, il faut remonter jusqu'à l'époque impériale, et bien remarquer que jusqu'alors la bourgeoisie seule avait été libérale. Seule elle avait des vues politiques ; et ces vues, pour n'être pas celles d'une démocratie intégrale, furent assez prononcées pour lui faire proclamer le suffrage universel. De ce suf-

frage le pouvoir personnel auquel surtout la bourgeoisie s'attaquait, comprit de suite le parti qu'il pourrait tirer contre celle-ci. Il en fit l'instrument de sa domination.

En effet, il y avait eu jusqu'alors deux France ; l'une composée des gens ignorants, timides et apeurés pour le tout petit patrimoine qu'ils possédaient. Ils bornaient toute leur politique à conserver, si possible à étendre, le petit champ reçu des ancêtres, ou encore à ne pas être pressurés par l'impôt. Isolés par villages d'accès difficile, plongés dans une ignorance telle qu'à la fin de l'Empire, Taine estimait à 30 0/0 (1, seulement ceux qui savaient lire, les paysans n'ayant d'autres sensations communes que celles de leur misère et de leur passion jalouse pour le morceau de sol qui leur appartenait, pouvaient faire accidentellement une Jacquerie, mais non une opposition méthodique au Pouvoir.

C'était une Jacquerie qui éclata en 1789, mais à cette Jacquerie la petite bourgeoisie des villes et des bourgs vint immédiatement donner une organisation, un but et un programme. Sous l'influence des bourgeois lettrés, nourris des doctrines de l'Encyclopédie, la violente et aveugle Jacquerie allait devenir l'irrésistible Révolution. Cependant après avoir définitivement libéré le sol paysan et proclamé quelques formules de droit public dont quelques-unes seulement passèrent dans la conscience populaire, la Révolution disparut. L'ignorance, l'isolement, la timidité ombrageuse et envieuse restaient le lot de la masse

1. Taine, *Organisation du suffrage universel*. Hachette, édit.

paysanne ; mais n'ayant plus de châteaux à jalouser, les paysans se prirent à envier vaguement la ville où se trouvait la richesse et le luxe qui les offusquaient, la ville des bourgeois libéraux. La même envie secrète contre l'aisance sinon la fortune de leurs employeurs animaient généralement les ouvriers.

En donnant aux ouvriers et aux paysans lettrés ou illettrés, propriétaires ou prolétaires, un vote politique égal, le suffrage universel permettait donc de diviser en deux camps la France et d'isoler en minorité impuissante la bourgeoisie libérale. L'Empire n'y manqua pas.

En fait, en 1870, la masse paysanne restait encore presque inattaquée, dans son ignorance, docile à un gouvernement qui savait se présenter à elle comme seul capable de défendre la propriété contre les *rouges* ; — on disait les *brigands* en 1789 et les *partageux* en 1831. — Cette masse donnait à l'Empire, grâce à l'organisation de la candidature officielle, sept millions de suffrages certains, alors que l'opposition, divisée en trois partis, n'en pouvait grouper à peine qu'un million et demi.

Il est notoire que les républicains étaient à cette époque au nombre de sept cent mille au plus ; les légitimistes et les orléanistes se partageaient les huit cent mille autres électeurs opposants. Mais depuis quelques années il était aisé de voir que le parti républicain croissait : Sa presse était plus vivante, plus hardie, plus variée. Par les journaux très avancés, tels que *le Reveil* de Delescluze, elle entamait la masse ouvrière, cependant que ses organes les plus

modérés se tenaient sur les confins de l'opinion orléaniste. Les associations légitimistes se bornaient en général aux évocations pieuses du 21 janvier, et continuant à ne vouloir ni rien apprendre, ni rien oublier, restaient en dehors de la pensée moderne. Les associations orléanistes composées de gens riches et par conséquent timides, doués d'une mentalité de classe, ne pénétraient dans le peuple que jusqu'à leurs fermiers. Seules les associations républicaines, les comités, recrutaient la jeunesse des écoles qu'enflammaient Victor Hugo, Michelet, Quinet, Jules Simon, Jules Favre, et plus tard le nouveau venu, Gambetta. Les jeunes notaires et les jeunes médecins, conquis à l'idée républicaine pendant leurs études, allaient à leur tour ébranler discrètement chez les maîtres-valets et les artisans leur foi dans l'Empereur. Les comités maintenaient le contact entre ces propagandistes épars, dressaient les listes du parti, entretenaient la fièvre du dévouement. En période électorale ils organisaient des réunions, assuraient par de zélés volontaires la distribution des bulletins, l'affichage des professions de foi, la surveillance des urnes. En temps ordinaire, ils agissaient sur les groupes ouvriers et la jeunesse des écoles, discernaient et encourageaient les vocations oratoires ou littéraires et surtout s'inquiétaient de susciter des candidats. A cette époque en effet jouer un rôle actif dans le parti républicain, faire parti d'un comité et surtout être candidat d'opposition étaient choses fort dangereuses. L'hostilité ardente des autorités locales, maire, juge de paix, administrations

fiscales, police, exposaient l'opposant à des tracasseries sans fin. On était en droit de penser que le jour où le pouvoir en viendrait à craindre les progrès de l'idée républicaine, il reviendrait à la législation dite de sûreté générale, en sorte qu'on ne pouvait concevoir pour le parti l'espérance de le voir grandir qu'en se résignant à l'idée qu'il expierait ses progrès par l'emprisonnement ou l'exil de ses chefs. Si illusionnés qu'ils pussent être, les républicains de cette époque reportaient à vingt ans au moins l'avènement de la république rêvée. Ils ne pouvaient guère dès lors être guidés par des calculs d'ambition personnelle: la prison était bien plus vraisemblable pour eux que le pouvoir; aussi les comités n'étaient-ils composés que d'hommes sincères, courageux, désintéressés, parmi lesquels les plus courageux et ceux qui marquaient l'abnégation la plus grande étaient les candidats.

* * *

Triomphe de la République.

Déviation vers le Gouvernement des députés

Tel était l'état politique lorsque survint avec une rapidité extrême la guerre, la défaite, l'invasion. Un cri unanime d'indignation contre l'impéritie et l'aveuglement criminel de l'Empire retentit jusqu'au fond des plus obscurs hameaux et le bonapartisme, brusquement disqualifié, laissa comme un troupeau sans berger, la masse de sept millions

d'électeurs que menait la veille au scrutin le mot d'ordre du préfet. Seul actif, vivant et audacieux maître de Paris, de Lyon, de Marseille, le parti républicain se trouva en mesure de ramasser le pouvoir; et la masse docile habituée à obéir aux préfets se prêta encore le plus souvent à l'impulsion des préfets de Gambetta. Malheureusement la République ne put transformer le désastre en victoire, et son insuccès ainsi que l'ardent besoin de paix qui inspirait les campagnes, accrurent aux dépens du parti républicain l'effectif des partis monarchistes. C'est alors que les comités républicains, dans un élan désespéré, mettant à profit les relations qu'ils s'étaient créées sous le régime impérial jusque dans les villages, envoyèrent de toutes parts, de jeunes propagandistes, avocats ou publicistes pour la plupart, dont Taine (1) blâme l'outrance et l'esprit révolutionnaire, mais dont personne n'eut songé à mettre en doute le désintéressement.

Cette époque héroïque des comités se prolongea pendant le 24 mai et le 16 mai, c'est-à-dire tant que les chances du parti républicain parurent trop faibles pour que les « habiles » consentissent à se déclarer pour lui. Mais les zizanies entre les hommes du drapeau blanc et les orléanistes, le discrédit que l'affaire des 40 millions valut à ceux-ci, firent présager le succès définitif de la République. Dès ce moment les comités républicains virent arriver des hommes d'une espèce nouvelle, indifférents la veille,

1. Organisation du suffrage universel (déjà cité).

parfois même anciens ennemis, à qui on ouvrit la porte avec transport.

L'avènement de Jules Grévy marqua le triomphe définitif de la République et les républicains prirent le pouvoir. Comme il advient toujours en telle circonstance, l'union qui avait amené le succès de l'opposition cessa quand fut arrivée l'heure de gouverner. Les deux tendances qui existent dans toute opinion publique s'accusèrent, et chaque jour un peu plus, marquèrent leurs dissidences : d'un côté ceux qui, pour fixer les timides dans la République et alarmer le moins d'intérêts possible, baissaient au minimum les revendications politiques et sociales que le principe républicain paraissait justifier ; de l'autre ceux qui, pour maintenir au nouveau gouvernement les sympathies des masses ouvrières, déjà agitées et impatientes, soulevaient volontiers les problèmes les plus menaçants ou les solutions politiques extrêmes.

Ce fut aux théoriciens de la modération, aux « opportunistes » qu'échut le gouvernement et les deux fractions du parti républicain s'opposèrent bientôt en ennemis.

Le gouvernement issu de la Constitution de 1875 était, à l'existence d'une aristocratie près, le parlementarisme d'Angleterre.

En un tel système, la pierre angulaire est le député, puisque c'est de son vote que le gouvernement dépend. Conquérir les députés dans le Parlement, conquérir les circonscriptions électorales dans le pays et maintenir fidèles, les députés déjà ralliés, les circonscriptions déjà

conquises, devint la préoccupation exclusive de la politique quotidienne. Au lieu d'être distingués en républicains et adversaires de la République comme naguère, les députés furent classés par le pouvoir en députés qui le soutenaient, et en députés qui votaient contre lui.

Dans le groupe de ces derniers se trouvèrent en même temps que les monarchistes et impérialistes les républicains dits radicaux.

Conquérir les députés dans le Parlement, conquérir les circonscriptions dans le pays, devenant le but primordial du gouvernement, le moyen devait s'imposer. Par quel intérêt attirer, puis s'attacher les députés? Il ne pouvait être question d'argent. Même si le mécanisme budgétaire l'eût permis la moralité des gouvernants et celle des députés y eut répugné avec une égale force... La République n'avait pas d'autre part et ne pouvait avoir de titres de noblesse : d'ailleurs le moyen n'avait que bien peu réussi à Napoléon.

L'attribution d'emplois lucratifs à des représentants du peuple était rendue impossible par la loi sur le cumul.

La nomination d'un fils ou d'un parent d'un député à un emploi autre que celui du début provoquait un scandale et pouvait entraîner, par l'union des monarchistes et des radicaux, un vote de méfiance jetant à terre le gouvernement. Il ne restait dès lors au gouvernement d'autre ressource pour stimuler le zèle de sa majorité que de rendre certaine la réélection de ses amis ou au contraire

de combattre ses adversaires au sein de leur collège électoral et de les faire échouer.

Le calcul était simple et pratique. Si ce n'est dans les villes dont les idées nouvelles travaillaient la masse ouvrière, et dans les régions rurales qu'avait disciplinées la coalition du parti monarchique et du parti clérical, la masse électorale était celle qui avait toujours marché docilement sous la main des sous-préfets, des juges de paix et des maires. Au début, sous la pression du péril monarchique, et parce qu'il fallait tenir compte des situations acquises et des influences locales, il fut difficile au gouvernement de manifester entre candidats également républicains autre chose que des préférences discrètes ; mais peu à peu la politique de parti s'accrut. Il y eut les députés qui obtenaient tout du gouvernement et les députés, même républicains, qui n'obtenaient rien. Électeurs ayant des fils à caser dans un emploi petit ou grand, fonctionnaires désireux d'avancement, communes pauvres ayant besoin de subventions, s'adressèrent au député qui obtenait tout, tandis que le député qui n'obtenait rien vit ses troupes se réduire. Comme conséquence, le ministère se sentit d'autant plus sûr de l'appui de sa majorité, que les députés de cette majorité se sentaient, grâce à leur crédit auprès du cabinet, plus sûrs de leur circonscription.

C'était évidemment un système fondé sur l'intérêt personnel du député et par conséquent sur la corruption ; mais malgré qu'un peu d'attention permit d'apercevoir celle-ci dans les faits quotidiens, les hommes sincères et

honnêtes firent adhésion au système, et peut-être l'histoire acceptera-t-elle qu'aucun autre système n'eût pu réussir à fonder un régime durable. A ceux qui lui eussent reproché ce pacte de corruption, Gambetta, chef du parti par lequel fut pratiquée, cette politique, eût sans doute pu répondre comme Guillaume III à son directeur de conscience, l'évêque Burnet (1), qu'il était navré d'user de la corruption, mais que cette corruption était, auprès de son Parlement, le seul moyen de faire triompher les solutions qu'exigeait le salut du pays. Les électeurs orléanistes amenés à la République par Thiers, Barthélemy-Saint-Hilaire et Rémusat, auraient déserté les rangs et passé à l'ennemi si le programme républicain s'était risqué prématurément aux réformes sociales. Le salut de la République dut faire taire d'honorables répugnances. On dut compter pourtant avec celle-ci, et c'est pour y répondre, sans doute, que parut la fameuse mais vaine circulaire de Waldeck-Rousseau, interdisant aux fonctionnaires des bureaux de l'administration centrale, de répondre aux démarches quelconques qui leur seraient adressées par les membres du Parlement. Pour donner aux députés amis la prépondérance certaine dans leur circonscription, le gouvernement avait dû mettre au service des intérêts électoraux de ces députés, les sous-préfets d'abord, le choix des candidats aux administrations et l'avancement des fonctionnaires ensuite, c'est-à-dire subordonner au député l'action du pouvoir exécutif dans

1. Macaulay, *Histoire de Guillaume III*, t. II, p. 50.

toute l'étendue de la circonscription. C'était, en réalité, substituer à l'administration des ministres l'administration des députés, à une administration responsable et contrôlée par le Parlement celle irresponsable du contrôleur lui-même. Il y avait là un double vice : le premier c'était l'immoralité du système, le second c'est qu'au sein du parti républicain se constituait chaque jour, plus exclusif sous le nom de parti opportuniste, un groupement spécial. Ce fut plutôt contre cet exclusivisme que contre cette immoralité, qui, d'ailleurs, se dissimulait de son mieux, que protesta l'opinion publique dont les manifestations amenèrent avec M. de Fréycinet un gouvernement de concentration républicaine. Désormais, les circonscriptions dont le député était *radical*, furent considérées comme acquises au radicalisme ; de même qu'à l'opportunisme, les circonscriptions représentées par des députés opportunistes.

Ce nouveau système généralisa, en quelque sorte, dans toutes les circonscriptions républicaines, l'administration effective des députés. Notre rôle n'étant pas d'écrire l'histoire, mais seulement de préciser les conditions de la politique dans ses rapports avec la rééligibilité des députés, nous nous bornerons à dire que le pays s'habituant peu à peu à l'idée de réformes dans le service militaire, l'impôt, l'assistance publique, le régime des cultes, le programme radical devint celui de la majorité républicaine, mais que l'avènement du parti radical ne changea rien aux mœurs administratives et électorales. Pour s'assurer le vote de

confiance des députés de la majorité, les ministres s'habituaient de plus en plus à abandonner aux députés l'administration, les fonctionnaires, et dans toute la mesure possible la distribution des bureaux de tabac, des bourses, etc. On était ainsi passé du gouvernement des ministres prévu par la constitution au *gouvernement des députés*. Celui-ci était très différent en son essence même du gouvernement parlementaire, il en était pour ainsi dire la négation ; car les députés ayant renoncé virtuellement à leurs facultés de renverser le ministère par leur vote, le Parlement se trouvait privé d'une prérogative essentielle et était affaibli ; tandis que la séance levée, chaque député pouvait se targuer dans les couloirs d'être le roi de sa circonscription. Désormais plus attentifs à « chauffer leur clientèle » qu'à l'œuvre législative, certains députés marquèrent dans leur nouveau rôle un art consommé. Ils rappelèrent Warthon. La fraude devint péché véniel. L'argent fut distribué en maintes circonscriptions. La décadence des mœurs républicaines devint manifeste.

*
* * *

Le gouvernement des Comités se substitue à celui des députés. — L'anarchie et la corruption se généralisent.

Mais ce « gouvernement des députés » portait en lui-même un principe de dissolution ; il ne fut qu'une phase et ne dura, en sa pureté, que le temps nécessaire pour être enregistré. L'évolution était fatale.

En effet, du fait de la puissance administrative dont ils étaient investis par délégation du ministre, les députés favorisés se trouvèrent contraints à un travail de correspondance considérable, à des enquêtes sur la valeur des candidats aux emplois publics, leurs relations et l'influence électorale de leur famille, ce point pour eux primait tous les autres. Ils s'adressèrent d'abord à quelques amis personnels ; mais ceux-ci, absorbés le plus souvent par leurs occupations propres, ne purent répondre longtemps aux exigences de la situation. Le député ne pouvait davantage espérer que les fonctionnaires de l'administration officielle s'adaptassent sans réserve au nouveau régime, et qu'ils se mettraient à la discrétion et se soumettraient à la direction d'un homme politique mal préparé souvent à son nouveau rôle, mû nécessairement par des considérations d'intérêt personnel, plutôt que par le souci de l'intérêt public, et qui, d'ailleurs, pouvait être renversé le lendemain et entraîner en sa disgrâce les fonctionnaires qui l'auraient servi avec trop de zèle.

D'ailleurs, et le plus souvent, le sous-préfet se plia au régime des députés, les chefs de la cour, le recteur et tous ceux des fonctionnaires dont le ressort dépassait de beaucoup les limites de l'arrondissement, redoutaient peu le ressentiment de tel député que l'action de tels autres neutraliseraient. Ils se refusèrent souvent et légitimement à ces nouvelles mœurs. Ainsi obligé par l'impuissance de ses amis personnels et par les légitimes répugnances de l'administration officielle, le député dut se créer sa propre admi-

nistration. Il ne pouvait être qu'empressé à accepter les concours gratuits qui s'offraient à lui. Il eut dans chaque village ses représentants. Ceux-ci, pour se renseigner les uns les autres, s'organisèrent en comités dans le canton, puis de canton à canton, se fédérèrent dans l'arrondissement. Ainsi, une administration occulte se trouva-t-elle fonctionner à côté de l'administration officielle; et celle-ci fut dirigée, surveillée ou combattue suivant les circonstances par sa rivale. Les députés n'agirent plus, d'ailleurs, que sous l'impulsion de leurs Comités, et les fonctionnaires publics, dont l'autorité morale se trouvait ainsi dégradée, se désaffectionnèrent légitimement d'un régime qu'ils ne pouvaient servir que dans la servilité.

Gratuite était, redisons-le, cette administration occulte. Le député n'avait pour la rétribuer aucune ressource budgétaire, et il est clair qu'il n'eût pu ou voulu longtemps la rétribuer de sa poche. Mais croit-on que, humainement, on pût poser comme une règle cette gratuité absolue pour un service semblable à celui qu'on exigeait des comités? A ceux-ci se trouvaient renvoyées pour instruction toutes les demandes, depuis les plus humbles telles que celles de la pauvre veuve demandant un secours temporaire, jusqu'à celle du jeune docteur en droit posant sa candidature à un emploi de conseiller de préfecture? Toutes ces agences de renseignements allaient évidemment attirer sur leurs directeurs les rancunes de tous ceux qui seraient écartés. Il ne pouvait être permis d'espérer que les hommes de comités s'exposeraient, sans espérance de profit, à de telles

responsabilités et à de telles besognes : les personnages électifs, maires, conseillers généraux, n'entrèrent dans cette organisation dont la réélection du député était l'unique raison d'être, que pour concilier à leur politique locale et à leurs intérêts électoraux personnels, le concours de l'administration occulte et son patronage à leurs clients. Les autres personnalités influentes de l'administration comitaire durent être payées en emplois pour eux et leurs parents, en faveurs lucratives telles que concessions d'entreprises ou marchés de gré à gré, en dispenses, en bourses, etc.. Quant aux gros bourgeois du comité et aux bailleurs de fonds, on les paya en hochets : on réserva pour eux les décorations, — légion d'honneur pour le plus important, palmes académiques, mérite agricole, en nombre formidable, pour les autres. Les comparses, gardes du corps, chefs de claque et colleurs d'affiches se partagèrent parfois jusqu'à des médailles du travail ou de la mutualité.

Mais quand toute cette organisation de la corruption politique se trouva ainsi instituée dans l'unique but d'assurer la réélection des députés asservis au pouvoir, on dut constater avec stupeur qu'au lieu de rendre le député tout-puissant et certain d'être réélu, on avait annihilé son autorité personnelle et subordonné sa réélection au bon vouloir des comités.

Les politiciens de comité n'avaient pas tardé, en effet, à connaître beaucoup mieux que le député lui-même les désirs intimes des électeurs et les besoins des communes.

Mieux que lui ils se rendirent compte de la valeur électorale de telle ou telle famille et des moyens souvent très compliqués de se concilier leur appui. C'était au comité que les quémandeurs prenaient l'habitude de s'adresser tout d'abord, car chacun savait que dans la commune leur apostille était nécessaire et seule autorisait la requête auprès du député. Chaque jour, un peu plus, la masse des électeurs perdait de vue le député ; on ne voyait plus que le comité. D'autre part ces politiciens locaux, ces gens des comités, grossissant chaque jour leur clientèle, s'étaient emparés des municipalités. Ils s'étaient fait nommer dans les bureaux de bienfaisance, les commissions scolaires ; ils étaient délégués de l'administration partout où le maire était hostile. Ajoutons que dans la Fédération de l'arrondissement, les comités locaux trouvaient un foyer où leur zèle se stimulait, une école où les plus habiles dans l'art de conduire des élections enseignaient les novices, un centre d'où partaient le mot d'ordre et les instructions.

Le comité apprit ainsi à contrôler et au besoin à déformer les listes électorales, à organiser des réunions publiques, ou à les troubler, à simuler des consultations populaires, à impulser des foules, à faire circuler des calomnies contre l'adversaire, et surtout à négocier et à faire aboutir, sous la pression, de la réélection imminente, les marchandages et les compromissions que jusqu'alors la conscience du député n'avait pu accepter. Ainsi la corruption politique descendait-elle dans les couches profondes de la population et cherchait-elle de plus en plus

bas ses ministres, cependant que le député, de plus en plus impérieusement commandé par la force des comités, qu'il avait lui-même sollicitée au début et organisée, cessait d'être le véritable détenteur du pouvoir pour ne devenir qu'un instrument. Cet effacement parut intolérable aux députés ayant quelque noblesse d'âme. Ils tentèrent de se soustraire à ce rôle de quémandeur de faveurs équivoques au profit des plus vulgaires politiciens. Mais ceux-ci avaient une sanction toujours aisée pour leurs exigences. Ils étaient agents indispensables de la réélection, et par cela même les maîtres de ceux qui voulaient être réélus. Ils « lâchèrent » peu à peu les députés insuffisamment dociles. Ils éliminèrent ainsi l'un après l'autre tous les hommes de mérite et les remplacèrent par des médiocres ou des amoraux de qui aucune rébellion n'était à craindre. L'heure de ces vulgaires « ambitieux qui font de la législation un métier » dont nous parlait Buzot, et qui n'obtiennent la faveur populaire qu'en flattant les vices du peuple et en le dépravant comme le prévoyait Prugnon et Robespierre, était donc venue. Le régime de la réégibilité indéfinie produit aujourd'hui tous ses pires résultats ; les prévisions de la Constituante sont hélas vérifiées, car ce n'est même plus au gouvernement des députés que nous sommes ainsi descendus. Un étage inférieur est atteint, le plus bas j'imagine : le gouvernement actuel est celui des politiciens.

*
* *
*

*Caractères et traits principaux du gouvernement
des comités*

Le gouvernement des politiciens, tel qu'il fonctionne aujourd'hui sous nos yeux, a des caractères propres et vaut d'être spécialement étudié. Mais avant de connaître ces caractères, il importe de mettre en relief une condition essentielle de son existence, une condition, dis-je, qui, tant qu'elle est remplie, assure à ce gouvernement des politiciens énergie et durée, mais qui, si elle venait à manquer, entraînerait sa chute. Cette condition sans laquelle on ne peut concevoir le gouvernement des politiciens, c'est précisément la réélection des députés.

Pour si attaché qu'il puisse être à cet art subtil de duper le peuple, de négocier des capitulations de conscience, d'impulser des foules, le politicien n'agit pas par dilettantisme. Le métier a ses ennuis et ses sujétions ; il faut à ceci une compensation ; *il y faut des profits* ou directs (emplois publics pour soi ou les siens, bureaux de tabac, concessions) ou indirects, prix monayé ou non de ses courtages et de ses démarches auprès des députés. Pour que ces profits lui soient assurés, il faut qu'il ait le pouvoir de contraindre le député à la reconnaissance. Si le député, une fois élu, se dérobe à cette reconnaissance, s'il se refuse à cette existence de quémendeur infatigable qu'exige de lui

l'appétit des politiciens et de leur clientèle, tout serait perdu, tout s'écroulerait, l'industrie politicienne serait ruinée. Or, il est évident, certain, que le député qui ne pourra être réélu se souciera peu des démarches et des quémantes. Il affirmera son indépendance en face de ceux qui, aujourd'hui, maîtres de sa réélection, sont du même coup ses maîtres. Ainsi le gouvernement des politiciens suppose nécessairement la rééligibilité des députés. Celle-ci est la pierre angulaire de l'édifice. Supprimer celle-ci, ce n'est peut-être pas supprimer les comités; mais c'est rendre gratuite, improductive, purement honorifique leur fonction. Les hommes de lucre, les industriels de la politique s'en iront. Les serviteurs bénévoles et désintéressés de jadis les remplaceront. Ceux-là du moins ne dégraderont pas le suffrage universel.

Le trait initial du gouvernement des politiciens c'est qu'il substitue au régime du suffrage universel un régime dans lequel les électeurs n'ont plus que le droit de *ratification*. Dans la vérité de son principe, le suffrage universel suppose tous les électeurs égaux en droits, c'est-à-dire participant avec une égale liberté à toutes les phases de l'acte électoral. Tous les électeurs sont libres de poser leur propre candidature et de proposer celle des hommes qu'ils jugent les meilleurs, de discuter les candidats et leurs idées, de provoquer les manifestations préalables de l'opinion publique et de patroner, du moins au premier tour, les candidats qui leur conviennent. En cet état de spontanéité, l'élection est, au premier tour, l'heureuse occasion, pour tous les

groupes d'opinions, de manifester leurs préférences sur les personnes et sur les idées; au second tour, par les accords que la discipline rend nécessaires, s'affirment les affinités entre fractions voisines et se précisent en face de l'opposition, les éléments sur lesquels pourra se constituer la majorité du gouvernement.

Dans le gouvernement des politiciens, ceux-ci se substituent le plus possible aux électeurs à qui ils ne vont plus laisser en dernière analyse que la faculté de ratifier leurs choix. Ce sont les comités qui décident le plus souvent en secret, d'offrir la candidature à X..., à Y..., ou à Z... Les meneurs font les premières démarches. Tout homme susceptible d'être accepté, ou seulement toléré, comme candidat par l'opinion publique est étudié surtout à un double point de vue : d'abord sera-t-il assez docile, souscrira-t-il à toutes les exigences du comité et, par lui, les politiciens obtiendront-ils un maximum de bureaux de tabac, de décorations, de nominations pour eux et leurs amis? En bons psychologues nos politiciens savent que l'homme de moralité élevée, non seulement répugnerait à une telle besogne, mais même s'indignerait qu'on pût la lui proposer. Aussi les citoyens à l'âme fière sont-ils tout d'abord écartés. Les citoyens dont la notoriété est déjà faite et dont la valeur est incontestée seront peut-être un obstacle. Peut-être faudra-t-il les subir. Mais ce sera pour le comité un pis aller, un choix de résignation, car il est peu probable qu'un tel homme soit docile, et consente à employer ses facultés supérieures, à mendier auprès des ministres des passe-

droits pour les obscurs clients que le comité lui recommandera. Le candidat idéal sera aux yeux du comité le médiocre d'intellectualité et de moralité.

Comme député, il aura la persévérance tenace et cet art de solliciter que les affronts eux-mêmes ne rebutent pas, et par lesquels les plus scandaleuses signatures seront arrachées au ministre ; incapable d'honorer sa circonscription et de s'attacher l'opinion par l'éclat du talent, il restera dans la dépendance du comité et sous sa contrainte. Mais la partie éclairée du Corps électoral ne tardera pas à s'indigner de ce succès des médiocres. Il faudra prétexte pour écarter les hommes supérieurs ; on cherchera ce prétexte dans de prétendues questions de principes ; on imaginera quelque formule de réforme sur laquelle l'homme sincère ne puisse céder sans donner un démenti à ce qu'il avait enseigné et sans se déconsidérer. On n'ira le solliciter qu'avec un programme contenant l'affirmation du principe auquel ce consciencieux ne saurait souscrire. C'est là la vraie raison pour laquelle les comités tiennent tant à préparer et à imposer les programmes, et, du même coup, à propos de ces programmes, à exacerber l'esprit de parti. L'esprit de parti, le régime des partis, voilà quelle a été la grande œuvre, l'œuvre particulièrement funeste du gouvernement des politiciens.

Summer-Maine, dans son *Essai sur le gouvernement populaire*, marque avec force l'intérêt qu'ont les « meneurs » ou, suivant l'expression américaine qu'il emprunte, « les tireurs de ficelle » à exploiter, en vue de maintenir sous

leur action ceux qu'ils ont une première fois embauchés, la tendance qu'ont les hommes à s'agréger et celles des groupes ainsi formés à s'individualiser dans un isolement jaloux et agressif. L'esprit de secte, l'esprit de caste, l'esprit de classe, l'esprit de corps, l'esprit de parti enfin, sont nés du jeu simultané de « l'instinct grégaire » des individus, et du particularisme ombrageux qui est l'instinct des groupes. Sans doute, l'affinité qui unit les hommes ayant une opinion politique commune est naturelle, et l'association entre eux en vue de faire prévaloir leur opinion est légitime. Mais, d'une part, nul n'ignore que sur cent électeurs d'un parti quelconque, deux ou trois à peine ont vraiment une opinion née d'un travail intérieur personnel. Quelques autres font illusion avec des formules apprises comme au catéchisme ou par l'étalage d'idées ou de sentiments suggérés. La grande majorité ignore même les formules les plus élémentaires du *Credo*, et n'a guère du parti, auquel il appartient, retenu que le titre.

Ceux-ci ne sont d'ailleurs, ni les moins fidèles, ni les moins ardents, car c'est sur eux que s'exerce la fascination des emblèmes portés à la boutonnière, des cartes ou des médailles distribuées aux membres du parti, des bannières, des drapeaux blancs, rouges, noirs ou tricolores, des processions, des meetings. Ce sont eux qui applaudissent avec le plus de frénésie les orateurs qu'ils ne comprennent pas, qui chantent le plus fort les chansons du parti, et qui dans les grèves et les manifestations recourent le plus vite à la violence.

Modéré en ses écarts chez l'homme instruit qui résonne son opinion, l'esprit de parti mène les ignorants à une fureur aveugle et les transforme en Trestaillon. Il n'aura été pourtant qu'un des moindres moyens dont se sont servis les comités pour embrigader les hommes. L'esprit corporatif et l'esprit de classe, habilement combinés ont conduit la masse ouvrière à cette mentalité haineuse, exaspérée, irrécyclable qui ensanglante les grèves, démoralise le travail, et ébranle l'industrie. Enfin, plus brutal encore et plus désastreux, l'esprit d'intérêt local, prêché par des politiciens venus de points divers de l'horizon politique, et n'ayant de commun que le désir du désordre, s'est affirmé dans le Midi d'abord, dans la Champagne ensuite, par le pillage et l'incendie. Assurément députés et sénateurs locaux eussent dû se jeter au-devant de ces foules déchaînées et tout faire pour les arrêter ~~de~~ rééligibles, ils n'eurent sauf exceptions, (1) d'autre souci que de justifier les actes injustifiables et de protéger les pires meneurs contre l'action des lois.

On comprend, maintenant, pourquoi les comités se sont de plus en plus montrés ardents à composer et à imposer des programmes. Au premiers temps de la troisième république, c'était le candidat qui, dans son cabinet de travail, en tête à tête avec sa conscience, écrivait en pesant chaque terme sa profession de foi. S'engager à y rester fidèle ne lui coûtait en rien puisqu'elle était l'expression sincère et exacte de sa pensée. Mais ce ne sont pas des

1. M. Albert Sarraut notamment.

hommes de droiture, et de conscience que les politiciens recherchent ; ce sont ceux qui leur obéiront servilement. A ces derniers seulement on pourra imposer les maquignonnages politiques exigés par la clientèle ; d'eux seuls on pourra exiger qu'ils se fassent les courtisans des appétits de classe, de corporation ou de localité ; qu'ils souscrivent, à toutes les revendications qui seront exigées par les électeurs embrigadés, à toutes les *surenchères*. Les voilà bien ces hommes que Buzot annonçait et pour qui « toute mesure serait bonne pourvu qu'elle les fasse réélire », dut la guerre civile être à brève échéance la suite de ces frénésies. Aux époques héroïques de la République, les comités se fussent gardés comme d'une offense à leurs candidats de leur proposer un programme. Les honnêtes gens, qu'ils sollicitaient de mener la bataille, n'eussent pas accepté de recevoir d'autrui le texte de l'engagement qu'ils allaient consentir. A l'homme sans scrupule, la seule chose qui importe c'est de réussir : il signera tous les programmes qu'on voudra, prendra tous les engagements qu'on lui demandera, fera toutes les promesses capables de lui rallier des suffrages. Aussi fût-ce un coup de maître des comités, en vue de s'assurer des candidats asservis d'avance, que de donner le change à l'opinion sur l'importance du détail des programmes et de se rendre arbitre des formules politiques à imposer.

Notons maintenant un nouveau dogme qui, sous la pression des comités, ne tarda pas à être formulé et généralement accepté : choisir un candidat, c'est bien, mais encore

faut-il que ce candidat l'emporte et, qu'à cet effet, dans le même parti, il n'ait pas de concurrent. Les comités proclamèrent au nom de la tactique et de la discipline l'unité de candidature dès le premier tour. Nul dès lors n'eût le droit, sans l'aveu des comités, de se présenter aux suffrages de ses concitoyens. Quiconque osa s'y risquer fut déclaré traître à la République. On ameuta contre lui l'opinion. Dès lors les honnêtes gens rentrèrent sous la tente. Le candidat dont on attendait décorations et bureaux de tabac fut candidat unique, candidat officiel du parti en même temps que du sous-préfet. Toute spontanéité fut étouffée dans le suffrage universel, et de plus en plus les hommes d'initiative et de valeur détournèrent leur pensée de la vie politique. On a dit des révolutions qu'elles font surgir des hommes : peut-être serait-il plus juste de dire que la soudaineté des événements rompant les mailles dans lesquelles les intrigants enserraient le pays, les vocations politiques y surgissent librement. A trois reprises différentes, dans notre histoire parlementaire, se sont trouvées dispersées ou neutralisées toutes les influences politiques antérieures. Les trois assemblées issues de ces périodes de spontanéité et de liberté, les Constituantes de 1789, de 1848, et de 1871, sont celles qui par leur désintéressement, la noblesse de leurs mobiles et le nombre des hommes éminents qu'elles continrent, ont fait le plus d'honneur à notre pays.

En définitive, trente ou quarante mille politiciens détiennent en France la totalité du pouvoir politique. Ils

ont transformé notre démocratie en oligarchie et « confisqué » à leur profit « le suffrage dit universel » (1). Ce sont eux qui nomment députés, conseillers généraux, maires de grande ville. Les électeurs n'ont plus qu'un rôle secondaire de ratification presque toujours contrainte. La République, c'est-à-dire le gouvernement de tous, n'est plus qu'une apparence.

Ce qui est une réalité, c'est le débordement de la corruption politique et la quantité formidable de promesses et d'engagements qui faussent les scrutins, dépravent les électeurs et déshonorent les élus. C'est encore l'asservissement des ministres aux députés, des députés aux politiciens de comité, l'asservissement du pays entier aux partis violents, l'asservissement des partis à leurs meneurs. Les choses en sont venues au point qu'on a vu un parti imposer à ses élus l'obligation de *mettre leur signature à la disposition des dirigeants du Parti*. Jamais il ne fut plus manifeste que la corruption engendre fatalement le despotisme. Les théoriciens de la politique ont classé les formes du despotisme : ils ont marqué le despotisme de César, celui des théocrates, celui de la Convention, celui de la multitude. Nous avons aujourd'hui une forme nouvelle : le despotisme des Comités. La France redeviendra-t-elle libre ? La République sera-t-elle purifiée ?

Il est en certaines trames un maille maitresse qui, si

1. Ch. Benoist, *La Crise de l'Etat moderne*. Introd.uct.

elle vient à se rompre entraîne la rupture de toutes les autres mailles du réseau. Cette maille maîtresse est ici la réélection du député. Que le député n'ait plus rien à espérer, ni plus rien à craindre des politiciens, et à bref délai, ainsi que le surent prévoir les constituants, tout le système de corruption d'intimidation et de surenchère croule.

*
* *

Références et témoignages sur l'état actuel de nos mœurs

Nous sommes-nous livrés en écrivant ce qui précède à un jeu de l'esprit ? En analysant les causes qui firent d'abord passer le pouvoir, des mains des ministres responsables et servis par un corps de fonctionnaires de carrière, dans celles des députés irresponsables et isolés, puis déchoir des mains de ceux-ci dans celles des politiciens ; avons-nous procédé par intuition ; plutôt que constaté et vu, avons-nous tout au moins tenté une véridique enquête ? Nous espérons que quelques-uns des témoignages recueillis suffiront à justifier ce que nous avons avancé. Nous aurions pu les multiplier au point d'en remplir tout un volume.

Le mal n'était encore visible pour aucun autre, que déjà Gambetta l'avait aperçu. On sait avec quelle force le tribun dénonçait les prétentions du député d'arrondissement, des sous-vétérinaires de la politique. Au-dessous de ce gouvernement des députés, il avait aperçu l'étage inférieur

du gouvernement des politiciens, et prévu que nous y tomberions. Il annonçait à la Chambre, dans le discours sur le scrutin de liste, l'apparition « d'une industrie nouvelle, d'une industrie de placement électoral. »

Voici maintenant l'impartial et humoristique témoignage d'un Anglais. « La France possède deux constitutions, l'une écrite, celle de 1875, d'après laquelle le pouvoir exécutif est confié à des ministres responsables devant les Chambres ; l'autre non écrite, d'après laquelle le pouvoir est exercé à Paris dans les bureaux des départements ministériels par les sénateurs et les députés et dans les préfectures de province par des politiciens locaux qui demandent et commandent (1). »

L'éminent philosophe Alf. Fouillée dans son livre récent, *la Démocratie politique et sociale en France* (2), consacre tout un chapitre indigné au « gouvernement des politiciens ».

« L'écueil des démocraties, nous dit-il, c'est que chaque individu ou chaque groupe en vienne à considérer le gouvernement non comme le soutien des droits de tous, mais comme un instrument à son usage et utilisable à merci qu'on s'efforce d'organiser ou de désorganiser suivant ses intérêts personnels. Cette tentation trouve pour l'exploiter toute la classe des politiciens ou meneurs ». Et M. Fouillée de nous marquer comment ces politiciens « mettent la

1. Bodley, *France* (cité par Alf. Fouillée : *La Démocratie politique et sociale*).

2. Félix Alcan, éditeur.

popularité aux enchères », par quelle politique de favoritisme et de surenchère la démocratie va se dégradant et tombe dans une corruption toujours croissante.

Les députés, et par les députés le gouvernement tout entier, ne sont bientôt que les serviteurs de cette classe sans scrupule. « Sous la menace permanente d'une crise, les ministres n'ont ni le courage ni l'énergie de défendre contre les empiétements parlementaires l'autorité qui devrait leur appartenir. La Chambre s'agite neuf ou dix mois pour faire une besogne médiocrement utile ; mais ses membres isolément ou pelotonnés par petits groupes départementaux ont une influence aussi malfaisante hors de la salle des séances que leur activité est stérile au dedans ». Et comme exemple de la décomposition des mœurs politiques actuelles, M. Fouillée rappelle ce député de province qui distribuait à ses électeurs des montres à bon marché, et celui de Paris qui distribuait des « bons d'absinthe ». Il rappelle ces fraudes de toutes sortes qui déshonorent tous les scrutins et dont personne n'ose plus s'émouvoir.

Les hommes politiques ne font d'ailleurs aucun mystère de la corruption qui sévit sur la France. Ce ne sont pas seulement les députés de l'opposition, mais avec non moins de force, ceux qui tiennent la tête des partis républicains. MM. Clemenceau, Poincaré, Barthou, Paul Deschanel, Ferd. Buisson ont à maintes reprises dénoncé le favoritisme, l'abus du mandat législatif, la dégénérescence du régime parlementaire.

« Chez nous, disait M. Ribot, en décembre 1904 (1), on ne travaille qu'à rendre les ministres, ou plutôt les députés et les sénateurs omnipotents. Le ministre n'a que les apparences de la toute-puissance : les nominations sont devenues entre ses mains la monnaie dont il se sert pour acheter des suffrages et se maintenir au pouvoir. Les députés à leur tour ne songent qu'à étendre leur clientèle et ne s'inquiètent guère que de leur réélection ».

Ainsi est-ce à la réélection que se résume tout le mal. Être maintenu au pouvoir, tel est l'unique but du ministre ; être réélu, tel est l'unique but du député. C'est parce qu'il peut favoriser ou compromettre la réélection du député que le ministre contient et dompte celui-ci ; c'est parce qu'il peut le faire triompher ou échouer que le politicien tient le député. Servitude d'en haut, servitude d'en bas, voilà à quel prix le député rééligible achète son mandat. Pour si pessimistes que fussent en cas de rééligibilité les prévisions de la Constituante, elles n'allèrent pas jusqu'à la réalité d'aujourd'hui.

Dans son livre : *La Conception de la Représentation dans la Constitution de 1875* (thèse de doctorat, Paris, 1908), M. H. Bouchet a reproduit une série de manifestes adressés par les comités électoraux des divers partis dans le département de la Côte-d'Or. Ces documents montrent jusqu'à quel point est arrivé l'embrigadement des électeurs sous la férule des meneurs de chaque parti, et combien est

1. Discours politiques, t. II, p. 368. Plon et Nourrit, édit.

scandaleux l'abus des programmes, le mépris de l'intérêt général au profit des intérêts locaux ou de classe. L'anarchie morale de notre pays s'y révèle toute entière. Le département de la Côte-d'Or, n'est d'ailleurs qu'un exemple. Pour la même démonstration on eut pu choisir à peu d'exception près, tout autre département.

Signalons-nous l'enquête poursuivie par la *Revue Hebdomadaire* de M. Leudet, dans ses numéros d'avril, mai et juin 1904, auprès de personnalités de partis très divers. Rappelons-nous les livres de M. Leyret : *La Tyrannie des Politiciens* (1) de M. Bourdeaux : *Entre deux Servitudes* (2).

Mais est-il besoin d'accumuler des témoignages contre la corruption de notre politique actuelle ? N'est-elle pas le cri de la conscience générale ? Pas un journal qui, chaque jour, ne la mentionne, les uns en termes corrects et graves, les autres en termes insultants. Les chanteurs populaires promènent dans tous les carrefours la satire de nos mœurs ; la caricature les bafoue aux panneaux de tous les kiosques ; les auteurs dramatiques les flétrissent sur la scène. Tous les partis sont d'accord pour reconnaître le fait lamentable. L'auteur républicain de *l'Apôtre* n'est pas moins sévère en sa critique que l'auteur monarchiste du *Tribun*. Dans les réunions publiques, les orateurs socialistes dénoncent chaque jour aux prolétaires, que ces

1. E. Cornély, édit.

2. F. Alcan, édit.

récits exaspèrent, les scandales de nos gouvernants; l'émeute s'en autorise; la grève en fait état; et, si profondément discrédité se sent le pouvoir politique, qu'il capitule devant toutes les audaces, d'autant plus promptement qu'elles sont plus factieuses. Le mal est de telle évidence qu'il est même officiellement décrit, au nom de l'État, et pour leur enseignement, aux étudiants des facultés de droit. C'est ainsi que M. le professeur Larnaude, après avoir étudié les textes qui régissent les nominations des fonctionnaires, dit en son cours (1) : « Cela est le droit. Il nous faut maintenant examiner le fait, c'est-à-dire ce qu'on ne voit pas : c'est le patronage politique; ce sont les démarches officieuses dans les couloirs du Parlement; ce sont les visites au cabinet du ministre; c'est, en un mot, la pression sous toutes les formes que vont exercer les députés et les sénateurs sur le ministre dont ils ont entrepris le siège pour lui arracher une nomination.

« Les ministres français font ample distribution de fonctions publiques pour leurs parents, leurs amis; et lorsqu'ils se retirent, ils nomment leurs chefs, attachés aux postes les meilleurs... Quand on nomme un fonctionnaire dans un département, *il est admis comme règle* qu'on ne doit pas le faire sans avoir obtenu la ratification des députés et des sénateurs de ce département. Parfois, ce sera de tous; quelquefois de quelques-uns ou des plus influents seulement. Bien entendu, il ne s'agit ici que de représentants du parti

1. M. Larnaude, à son cours 1909-1910.

gouvernemental ; parfois, il arrive que les représentants ne s'entendent pas et on dit alors qu'on laisse la nomination au ministre.

« Pourquoi ces recommandations politiques ? Il semble qu'elles doivent être un embarras pour les parlementaires.

« Rien n'est plus vrai ; mais elles s'expliquent par le régime parlementaire. Députés et sénateurs sont obligés de récompenser les services politiques de leurs électeurs. »

Obligés, oui ; — que M. le professeur Larnaudé nous permette de compléter ce qu'est croyons-nous sa pensée, — obligés par quoi ? Par la reconnaissance ? — Oh ! cet honorable sentiment de la reconnaissance ne saurait faire taire en ces élus un sentiment plus honorable encore et plus impérieux chez les gens honnêtes, celui de ne favoriser que le plus méritant. Alors il n'y aurait plus de mal. C'est par une autre considération qu'ils y sont obligés ; c'est par le souci de leur réélection et il en résulte que ce n'est pas toujours au meilleur candidat que va leur apostille ; c'est souvent au pire, c'est toujours à celui que recommande les grands électeurs, la Camarilla, les politiciens du comité. La réélection : voilà le fait qui domine tout. Que ce fait disparaisse, et tous ces navrants abus, qui déshonorent la République et le pays, disparaissent, parce que sans objet.

C'est là la solution simple, pratique, qui ne bouleversera rien, ni dans la République ni dans le Suffrage universel.

« Trop souvent, dit encore M. le professeur Larnaudé, l'Administration oublie qu'elle doit la justice égale à tous. Trop souvent elle a deux poids et deux mesures, suivant

que le fonctionnaire est bien en cour ou qu'il a encouru la défaveur ou la méfiance de l'homme politique influent du département. Quelquefois aussi le fonctionnaire ignorant ou partial est sacré, tabou en quelque sorte, parce que l'homme influent est derrière lui ; et qu'on ne veut pas déplaire à ce puissant patron qui, comme le baron du moyen âge, fera disparaître l'État, si on n'y prend garde...

« Le remède... il est dans un retour très net au principe de l'autorité dégagée de toute influence politique... Il ne faut plus que les fonctionnaires soient les hommes des députés et des sénateurs ; mais les hommes de l'Administration. Et le jour où il en sera ainsi, nous n'aurons pas besoin de critiquer notre loi, de tourner des regards attendris vers l'Angleterre, car notre loi, en elle-même, prise en soi, est meilleure que la loi anglaise, et protège mieux qu'elle, en réalité, le droit individuel. »

Voilà de fortes et saines paroles. Elles appellent une conclusion. Qui veut la fin veut les moyens. Que le député ne soit pas rééligible ; il se souciera peu de régenter les fonctionnaires et de supplanter l'Administration.

LIVRE TROISIÈME

LA NON-RÉÉGIBILITÉ DES DÉPUTÉS ET L'ÉTAT MODERNE

CHAPITRE PREMIER

NOUVELLES CONSIDÉRATIONS SUGGÉRÉES PAR L'EXPÉRIENCE
DE LA
RÉÉLECTION INDÉFINIE SOUS LA TROISIÈME RÉPUBLIQUE

La Rééligibilité voue les élus aux traits de la diffamation

Voici quarante ans que fonctionne, sous étiquette républicaine, le suffrage universel avec réélection indéfinie. Il est inadmissible à *a priori* que cette longue expérience n'ait pas révélé des points de vue nouveaux, des aperçus insoupçonnés par les Constituants, qui n'avaient par devers eux aucuns faits d'observation, du moins en France, sur lesquels s'appuyer. Ces motifs nouveaux d'appréciation vont faire l'objet de ce court chapitre.

Depuis le boulangisme, un fait a été constaté et s'est généralisé ; tout élu, de quelque considération qu'ilût entouré auparavant, devient, par le seul fait de son élection, un malhonnête homme aux yeux d'une partie de plus en plus importante du peuple. Dès ce moment, il va être diffamé, calomnié. Sa femme, sa fille, ne seront nullement épargnées. D'aucuns croiront, beaucoup s'amuseront. Quant aux gens honnêtes et sages, ils seront affligés et se promettent de ne jamais s'exposer aux morsures de la meute ; et, si d'aventure les bons citoyens viennent leur offrir l'honneur d'un mandat, ils refuseront avec énergie et presque avec effroi.

Le premier résultat de telles mœurs est donc de priver la chose publique du concours des hommes sensés et soucieux de leur considération, c'est-à-dire des meilleurs, et de livrer les emplois électifs aux entreprises de ceux qui n'ont plus de considération à perdre.

Un second résultat, c'est que les plus intègres et les plus respectables parmi les élus étant poursuivis, insultés, vilipendés ni plus ni moins que ceux qui méritent le blâme, le public n'aura aucun moyen de rien discerner dans le débordement de la diffamation, et chacun, suivant la tournure de son esprit, sera porté à tout croire, ou à tout rejeter. Dans le premier cas, l'honnête homme sera victime ; dans le second, l'élu malhonnête échappera à la juste censure de l'opinion. Dans l'un et l'autre cas, le stimulant précieux de la considération publique cesse d'agir.

Mais quelle est la raison de ce débordement de la diffam-

mation contre tous les élus indistinctement ? La cause initiale, nous apparaît-elle du moins ? Oui certes elle est même fort simple. Les élus sont l'objet d'une campagne systématique de dénigrement, campagne qui s'ouvre le plus souvent dès le premier jour de leur mandat, parce que leur place est convoitée par d'autres, qu'il faut donc les en chasser au scrutin prochain, et qu'on ne saurait trop tôt travailler l'opinion dans ce but. Que cet élu, contre lequel on fonde quelque ignoble feuille, contre lequel on ourdit patiemment quelque savante calomnie, autant peut-être pour le dégoûter de la vie publique que pour détacher de lui l'opinion, soit, de par la loi déclaré inéligible à la législature suivante, le journal ne se fondera pas la calomnie ne sera même pas projetée. A quoi bon assaillir un homme qui prochainement va mourir ? Il sera même, cet élu, celui que les rivaux respecteront entre tous, car il sera le seul qui, frappé d'inéligibilité légale, ne sera pas à craindre à l'échéance électorale suivante. Au lieu de déshonorer à plaisir ses élus et de les frapper tous indistinctement de déconsidération et de mépris, le peuple s'habituerà à les respecter. Le gouvernement de la France y gagnera en autorité morale à l'intérieur et aussi vis-à-vis de l'étranger. Nos mœurs redeviendront celles d'un peuple civilisé, cependant que l'opinion, retrouvant son ressort, se fera, comme elle l'était jadis, redoutable à ceux qui mériteront d'être flétris.



Dans l'état actuel des mœurs et de notre législation, la carrière politique est une impasse au bout de laquelle les meilleurs ne trouvent qu'amertume et diminution de dignité.

Que penserait-on d'un régime dans lequel, aucune limite d'âge n'étant imposée aux fonctionnaires, le gouvernement déterminerait arbitrairement pour chacun d'eux le moment où il serait jugé incapable de continuer ses fonctions ? De quelques formules qu'on entourât une telle notification, on ne pourrait dissimuler l'outrage ; et l'on comprend alors combien plus honorable à tous est le régime d'une limite d'âge qui, égale pour tous, n'atteint personne dans sa dignité.

Par contre, le législateur ne paraît avoir pris aucun souci de la dignité des fonctionnaires électifs. A moins que, par une rare sagesse, l'élu ne se retire spontanément et librement de la lutte, (encore le parti hostile insinuera-t-il qu'il ne s'est retiré que devant un échec certain), la fin politique de cet homme sera nécessairement une éclatante disgrâce, une révocation.

Qu'on réfléchisse à ce qu'a de cruel pour un homme, le premier article de journal qui dénoncera chez lui la défaillance intellectuelle, qui précisera les circonstances dans lesquelles s'est manifesté le premier symptôme de sénilité. Le ton ira sans nul doute aux plus outrageantes dia-

tribes, en sorte que le débat institué devant le corps électoral portera sur ce qui peut rester de faculté mentale au député sortant. Vienne l'échec et celui-ci apparaîtra comme un brevet de démence sénile, en même temps que comme une révocation. Que si le corps électoral, pris de honte à l'idée d'une telle injure à celui qui fut peut-être un serviteur vaillant et désintéressé, lui renouvelle son mandat, alors qu'il ne peut déjà plus l'exercer utilement, n'est-ce pas la représentation nationale qui en souffrira ?

L'homme qui vieillit et décline s'aperçoit toujours de sa déchéance physique : il se cache à lui-même le plus souvent sa déchéance intellectuelle ; il n'en a parfois même aucun sentiment. Le reproche de sénilité mentale lui paraîtra dès lors un outrage gratuit et ignoble ; et si le suffrage universel le sanctionne, par l'élection d'un homme nouveau, le vieux représentant du peuple aura le sentiment d'être victime de l'ingratitude populaire. De telles situations ne respectent la dignité ni du député désavoué, ni de son successeur, ni du corps électoral. La non-rééligibilité, sauf intervalle, imposerait au vieillard sortant de charge un repos dont, le progrès de l'âge aidant, il serait sans doute le premier à désirer ne plus sortir.

Dans cet ordre de faits, on a cité des exemples typiques. Il en est un, particulièrement frappant, qu'il ne saurait y avoir inconvénient à citer. Publiciste de mérite, Noël Parfait avait été sous l'Empire un républicain ardent et courageux. Ses concitoyens l'envoyèrent à l'Assemblée nationale de 1871 et, depuis, tinrent à honneur de le réélire

sans intervalle à maintes législatures. Nul député n'était plus laborieux et son assiduité était citée en exemple ; la considération dont il jouissait à la Chambre était générale sur tous les bancs. Il échoua en 1894 et le coup fut si rude que sa raison sombra. Ne pouvant croire à l'ingratitude de ses concitoyens, le malheureux vieillard se présenta pour siéger et les scènes avec les huissiers et avec le président furent des plus pénibles. On parvint à lui persuader toutefois que sa place lui avait été réservée dans une tribune. On le mena en effet à la tribune des anciens députés. Pendant deux ans encore, aussi assidu qu'il l'avait jamais été, ce malheureux assista aux séances. Applaudissant très discrètement ou marquant de la tête des signes d'improbation, attentif quoique égaré, il faisait signe aux huissiers, quand ils parcouraient les travées, urnes en mains, pour recevoir les bulletins de vote, de monter jusqu'à lui. La respectueuse pitié qu'inspirait cette déchéance tenait quelque peu du remords, car c'était le suffrage universel lui-même, dans les conditions frustes et brutales suivant lesquelles on en use, qui avait causé le mal.

Il est naturel à celui qui eut la confiance d'un collège électoral, de rester à la disposition de ce collège. C'est au nom du devoir qu'on le sollicite d'accepter un nouveau mandat. On lui assure qu'il est l'homme indispensable. Quand cet état d'esprit s'est créé chez le député, lorsqu'il est conquis par l'habitude à l'existence parlementaire, quand l'homme politique n'a plus avec son lieu d'origine

que d'accidentels contacts, qu'il n'y a plus d'autres intérêts que des intérêts politiques, il est trop tard pour lui conseiller la retraite. Il ne sortira de la vie parlementaire que « battu » Les adversaires exaspèreront cette douleur de la défaite. Ils la raviveront par leurs commentaires. Ils s'efforceront de la rendre aussi cruelle, aussi blessante que possible. Les mêmes fanfares qui avaient salué vingt ans auparavant l'avènement du « battu » salueront son vainqueur. Voilà bien aujourd'hui le lendemain de nos élus.

Que la loi, une loi égale pour tous et qui ne sera injurieuse pour personne, protège contre de telles amertumes, la vieillesse de ceux qui auront servit la nation dans le Parlement. Nos mœurs y gagneront en dignité et en décence. De même que les fonctionnaires sortent honorablement du service public par la limite d'âge, de même il faut que les élus sortent honorablement du mandat par la non-rééligibilité.

* * *

Il y a abus quand un élu se perpétue en son mandat. — Chaque génération apporte avec elle des tendances nouvelles, un esprit particulier et, par celamême, son droit à faire prévaloir ces tendances, et cet esprit. De son sein sortent des hommes qui la personnifient et qui, devenant ses chefs, veulent en son nom pénétrer à leur tour dans les conseils du pays. Au Sénat, où par doctrine non

moins que par étymologie, on n'arrive qu'avec l'âge, ils arriveront quand l'âge convenable aura sonné pour eux ; mais qu'advient-il si la Chambre des députés, « la jeune assemblée » leur est, elle, fermée par les « anciens », soit parce que les électeurs, par considération pour les services antérieurs, répugnent à les révoquer encore, soit parce que la brigade des comités aura faussé savamment l'expression du suffrage universel ? Le flot, de ces nouveaux citoyens viendra d'abord se briser sur ces noms d'anciens comme sur une digue ; mais, grossi chaque année à l'établissement des listes électorales, le flot finira par rompre la digue avec un lamentable fracas, ou cherchera issue en quelque parti nouveau qui deviendra le parti, ou plutôt le syndicat, des mécontents. Tout pouvoir qui se perpétue, de quelque origine qu'il s'autorise, donne à ceux qui le subissent l'impression qu'ils sont asservis ; et quand même une sage organisation constitutionnelle protégerait le pouvoir souverain contre les entreprises de ces députés trop tenaces, il n'y aurait pas moins despotisme et, par suite, droit pour les générations contrariées dans leur activité politique propre, à méconnaître la justice d'un tel régime.

La non-rééligibilité des députés sera donc une garantie de paix morale et matérielle dans le pays.

CHAPITRE II

L'ÉVOLUTION DES INSTITUTIONS POLITIQUES TEND A UN RÉGIME DE NON RÉÉLIGIBILITÉ DES DÉPUTÉS.

Il est une objection que plus d'un lecteur aura faite et à laquelle nous ne voulons ni ne devons faire réponse. Cette objection le lecteur l'a sans doute ainsi formulée : La Chambre des députés ne consentira jamais à décréter la non-rééligibilité de ses membres. Cette étude n'est pas une œuvre de polémique. Nous tenons à rester dans le domaine purement scientifique. Que les députés actuels soient disposés ou non à accepter le sacrifice, non de leur candidature immédiatement prochaine, mais de la suivante, nous n'avons pas à le savoir. Mais nous avons le devoir de rechercher si l'évolution générale de nos institutions tend à concilier les conditions de l'état politique avec un régime de non-rééligibilité. En ce sens la tendance est nette : les difficultés qui s'opposaient jadis à l'institution de la non-rééligibilité vont s'aplanissant graduellement, en sorte que la réforme apparaît comme la conséquence rationnelle des modifications antérieurement réalisées. En prenant pour point de départ le régime de l'Assemblée Constituante,

nous constatons en effet que chaque modification qui a été apportée depuis à l'organisation politique, a fait tomber un obstacle à la non-rééligibilité.

* * *

Assurément, un régime de *Chambre unique* est tout à fait défavorable à l'institution de la non-rééligibilité. Il offre à une telle institution deux obstacles majeurs : le premier est que le député qui sort de la Chambre sans pouvoir être immédiatement réélu est perdu, au moins pour un temps et presque toujours définitivement, pour la politique nationale. Il n'y a pas lieu sans doute de le regretter, si ce député sortant est de moyenne envergure, car il y a raison de croire que son successeur le vaudra. Mais la chose publique en souffre si celui qui disparaît était un homme supérieur. Au contraire, dans un régime de deux Chambres, l'homme supérieur n'abandonnera vraisemblablement son siège à la Chambre que pour en retrouver un autre au Sénat ; il restera ainsi dans les conseils du Pays.

On objectera peut-être que l'avantage est moins grand qu'il ne paraît, car dans le régime d'une Chambre unique le député non rééligible n'aurait été astreint qu'à une retraite temporaire, et que, une législature d'intervalle s'étant écoulée, il aurait pu être réélu. Mais dans la pratique cette réélection après intervalle n'aurait été que le fait exceptionnel. Nous avons expliqué tout à l'heure que chaque génération est animée d'un esprit particulier. Elle

veut donner à la politique une orientation nouvelle, et, pour formuler des tendances propres, préfère, non sans logique, des hommes nouveaux aux hommes du passé. On objectera ensuite que la rentrée au Sénat du député sortant, même si celui-ci est un homme supérieur, ne sera pas certaine. Assurément ; mais le collège électoral des sénateurs n'est plus le même que celui de la Chambre. Il est beaucoup moins que celui-ci dominé par les courants actuels de l'opinion et ainsi est plus incliné à tenir compte de la supériorité de l'homme que de la nouveauté des formules politiques qu'il professe. Nous verrons plus loin que cette tendance traditionnelle et conservatrice est la raison d'être du Sénat, comme la tendance novatrice est la raison d'être de la Chambre. Il y aura donc présomption sérieuse que le même motif qui ferait écarter l'homme même supérieur, après la législature d'intervalle, par le collège électoral de la Chambre, le fera au contraire préférer à un candidat nouveau, lui aussi de haute valeur, par le collège sénatorial.

Il faut remarquer ensuite que ce régime de deux Chambres, sous l'empire duquel la non-rééligibilité des députés offre le minimum d'inconvénients, n'est pas un fait accidentel susceptible de disparaître ; mais bien, autant qu'on peut prévoir en telle matière, une conquête définitive du progrès politique. Essayé pendant les premières années de la Révolution, puis sous la deuxième république, le système de la Chambre unique s'est chaque fois révélé dangereux. Au contraire le régime des deux Chambres, accueilli en

1875 avec méfiance par beaucoup de républicains, a peu à peu rallié à lui l'opinion. Bien rares sont aujourd'hui ceux qui méconnaissent ses avantages. Il semble acquis également que le Sénat doit, comme la Chambre, être issu de l'élection; mais que le collège qui le choisit doit être autre que celui par qui la Chambre est élue, et qu'il doit être formé d'éléments moins mobiles, moins susceptibles de céder à de brusques courants que ne le sont les comices du suffrage universel. Or, c'est ainsi établie que la Chambre haute sera précisément le plus apte à recueillir les hommes de valeur que la non-rééligibilité écarterait de l'autre assemblée.

La *durée* de la législature est également à considérer quand on envisage l'éventualité de la non-rééligibilité. Il est clair que plus la législature sera courte, plus le service politique du pays exigera d'hommes nouveaux dans un régime de non-rééligibilité. Cette exigence, si la durée de la législature est très courte, peut dépasser le nombre des hommes capables et disponibles dans le pays. Mais on se rassure en constatant que, à ne tenir compte que des périodes républicaines, il y a tendance à allonger plutôt la durée des législatures : fixée à deux ans par la Constituante, à trois ans par la Convention, à quatre ans par l'Assemblée de 1875, la durée de la législature s'est maintenue à ce chiffre. A la vérité des propositions émanées de l'initiative parlementaire et des projets de loi ont proposé de modifier cette durée; mais toutes dans le sens de son

augmentation. Celle-ci paraît donc assez probable, tandis que tout à fait improbable est une réduction de cette durée.

Il faut considérer ensuite le *nombre* des députés. Si celui-ci est trop élevé, les ressources du pays en hommes capables *et nouveaux* pourront ne pas suffire. Mais, d'une part, il n'y a aucune apparence que dans la période de temps accessible aux prévisions politiques, le nombre des députés soit augmenté; et d'autre part, la comparaison avec les pays étrangers permet de constater que, en son chiffre actuel, le personnel politique est moins élevé en France que dans la plupart des États. Il ne semble donc pas, même en supposant contre toute vraisemblance l'augmentation du nombre actuel des députés, que la non-rééligibilité puisse devenir impossible ou dangereuse. D'ailleurs, il ne faut pas considérer seulement en cette matière la proportion existant entre le nombre des habitants qui chez nous n'augmente guère, et celui des députés. Il faut tenir compte du plus grand nombre d'hommes que la diffusion de l'instruction supérieure rend aptes chaque année à l'exercice des mandats électifs. Or, il est manifeste que le nombre d'hommes d'instruction supérieure va croissant dans notre pays. Enfin, s'il y a chance pour que le nombre des députés soit modifié, c'est dans le sens de la réduction. Diverses propositions ont été formulées en ce sens, tandis que l'augmentation du nombre n'a été demandé par personne ni dans la presse, ni dans le livre, ni dans le Parlement.

A la vérité pour qu'il n'y ait aucune objection à faire

au principe de la non-rééligibilité, il ne suffira pas que le nombre des hommes aptes à pourvoir au service politique du pays soit suffisant ; il faudra encore que ces hommes capables consentent à entrer dans la vie politique. Or, très nombreux sont ceux qui se refusent à toute candidature, et le malheur est que le plus souvent ce sont ceux qui seraient le plus dignes d'être élus.

Si l'on recherche les causes de cette répugnance grandissante des hommes de mérite à entrer dans la vie politique, on constate qu'elles sont diverses :

C'est d'abord la *violence* et la haine avec laquelle sont traités par les partis les hommes publics. Les hommes qui ont le souci de leur considération et de leur dignité se refusent à de tels outrages, et préfèrent rester paisibles à leur foyer. Mais nous avons vu, dans un précédent chapitre, que précisément la raison pour laquelle les élus sont aujourd'hui si haineusement poursuivis, c'est qu'ils sont légalement rééligibles, et que leurs adversaires et rivaux supposent qu'à la période des élections générales prochaines ils seront de nouveaux candidats. C'est le candidat prochain, c'est l'adversaire de demain que l'on essaie de ruiner dans l'opinion publique, tantôt par le ridicule, tantôt par la calomnie. Mais en régime de non-rééligibilité cette raison d'outrager ou de calomnier l'élu disparaît ; et nous avons déjà fait remarquer combien les mœurs publiques gagneraient à cette réforme. Une des raisons qui écartent aujourd'hui les hommes de mérite du Parlement cesserait donc d'exister.

Mais, à côté de celle-ci, il était une autre raison qu'une loi toute récente a, sinon supprimé, du moins très atténuée. L'*indemnité* parlementaire, naguère de 9.000 francs, était tout à fait insuffisante pour les députés mariés et pères de famille. S'il n'avait d'autres ressources, le député contractait des dettes : tous d'ailleurs s'appauvrissaient à moins que, privés de scrupules, ils n'abusassent de leurs relations et du crédit que leur procurait leur mandat politique. Il est évident que beaucoup reculaient devant la perspective de s'endetter ou de s'appauvrir qui ne se déroberont plus, l'indemnité se trouvant élevée à 15.000 francs.

La pénurie de candidats capables est donc de moins en moins à supposer. Il est donc manifeste que l'évolution des institutions politiques se poursuit dans un sens qui chaque jour favorise davantage et rend plus facile l'institution de la non-rééligibilité des députés.

CHAPITRE III

LA PRATIQUE PAR TOUTES LES NATIONS DE LA RÉÉLIGIBILITÉ
NE PROUVE RIEN CONTRE LE PRINCIPE DE LA NON RÉÉLI-
GIBILITÉ.

C'est en France seulement pendant, l'époque révolutionnaire, que le principe de la non-rééligibilité a été appliqué. Ni en Angleterre, ni en Amérique, ni en Suisse, non plus que chez les peuples récemment parvenus au gouvernement représentatif : Norvège, Belgique, Espagne, etc., la non-rééligibilité n'a été connue ni même proposée. Peut-on inférer de cette constatation que la rééligibilité indéfinie soit une institution nécessaire ou du moins supérieure ? De ce qu'après l'avoir tenté en France, on a abandonné le système de la non-rééligibilité, peut-on conclure que l'expérience a condamné celle-ci ?

A l'exception de Thiers qui fait des réserves sur cette opinion, tous les historiens ont regretté la décision de la Constituante déclarant ses membres inéligibles à la législative. Mais nous avons fait remarquer déjà que ce décret, tout de circonstance, ne doit pas être confondu avec le vote de principe qui suivit, avec celui qui, la situation des

constituants étant déjà réglée, décida qu'à l'avenir un représentant du peuple sortant de charge ne pourrait être réélu qu'une fois, et devrait ensuite, avant de se représenter, laisser passer l'intervalle d'une législature. Les historiens se sont abstenus unanimement d'apprécier ce second vote.

Est-il si vrai, d'ailleurs, que le vote par lequel la Constituante imposa la retraite à ses membres ait été funeste ? Les historiens n'ont-ils pas eu tendance à répéter un peu légèrement ce que le premier avait écrit ? En réalité, ce vote avait contre lui d'avoir été émis sur la proposition de Robespierre : ce patronnage lui faisait tort. La Constituante, a-t-on dit, en excluant ses membres, condamna le pays à n'envoyer à la Législative que des comparses. La faiblesse de la Législative aurait été la conséquence du décret des constituants. Les révolutionnaires du Palais-Royal et des sections, ajoute-t-on, s'emparèrent, grâce à ce vote, de la représentation nationale.

Cette assertion est bien risquée : rien ne prouve que les constituants, dont beaucoup étaient excédés de Paris et de l'existence périlleuse qu'ils menaient, se fussent cependant représentés aux suffrages. Rien ne prouve que le courant révolutionnaire n'aurait pas dès la législative emporté Lafayette, Bailly, Duport et d'autres députés de Paris ? Rien ne prouve que devant le renforcement presque certain de l'élément révolutionnaire, les anciens constituants pour la plupart à bout d'efforts, n'eussent pas fait preuve de cette faiblesse qu'on reproche à ceux de la

Législative. Ce qui, en tous cas, est extrêmement probable, c'est que si les constituants ne s'étaient pas frappé d'inéligibilité, ceux d'entre eux qui seraient revenus à la Législative s'y fussent usés ; et le nombre d'entre eux qui aurait pu siéger à la Convention aurait été très réduit. L'Assemblée qui eut à tenir tête à l'Europe aurait été plus pauvre en éléments modérés et plus complètement livrés aux éléments extrêmes.

Mais au contraire, ce qui n'est pas douteux, c'est que la politique de la Convention qui, mentant au vote de principe qu'elle venait d'émettre au cours de la discussion de la Constitution de l'an III, imposa la réélection des deux tiers de ses membres, fut funeste et appela Bonaparte sur la scène politique,

En réalité, les esprits impartiaux ne retiendront, en ce qui concerne la question de la non-rééligibilité, que les très remarquables débats auxquels elle donna lieu à la Constituante. L'essai d'expérimentation ne prouve rien dans aucun sens, étant données les conditions dans lesquelles il fut tenté.

En faisant décréter par son Sénat la rééligibilité indéfinie, Bonaparte marquait bien par contre que le pouvoir exécutif a prise sur des députés rééligibles ; car il ne fait doute que c'est surtout d'assurer son emnipotence sur eux qu'il se préoccupait. Les monarques français qui suivirent ne purent se défendre de la même préoccupation ; et si le principe de la non-rééligibilité fut écarté par eux, ce fut

•

plutôt pour l'avantage de moralité et d'indépendance des élus qu'il présente.

Les constituants de 1848 ne renouèrent pas, il est vrai, la tradition révolutionnaire sur ce point. Mais ils s'étaient arrêté au système de la Chambre unique sous lequel la non-rééligibilité présente le maximum d'inconvénients.

* * *

Peut-on plus justement tirer argument contre le principe de la non-rééligibilité, de ce que celui-ci n'a été admis ni même proposé dans aucun pays ? Nos recherches, en effet, pour retrouver dans les législations étrangères trace de ce principe ont été vaines. L'éminent auteur de « *American comonwealth* », Sir James Bryce, actuellement ambassadeur de la Grande-Bretagne à Wahsington, nous a fait l'honneur de nous écrire « qu'en Angleterre, tout au moins depuis les Tudor, il n'y a eu ni proposition législative, ni article de presse, ni page d'écrivain sur cette question ; qu'au-delà des Tudor il tenait pour très probable qu'il en avait été de même ». Aux États-Unis, ajoutait Sir James Bryce, je n'ai jamais entendu parler de quoi que ce soit de semblable et suis très incliné à croire que pas plus qu'en Angleterre il n'y a jamais été question de non-rééligibilité des députés ». M. Ern. Nys, le très savant conseiller à la cour de Bruxelles, a bien voulu, en ce qui touche la Belgique, nous faire la même réponse.

Nous nous attendions au ^e résultat négatif de ces

recherches ; seule, en effet, la France paraît en situation l'appliquer à la corruption du régime parlementaire dont elle souffre, le remède de la non-rééligibilité. Il y a à cela des raisons qu'il est bon d'exposer : c'est d'abord qu'une nation chez laquelle la monarchie est forte, ne peut vouloir de la non-rééligibilité. Il en est de même d'une nation chez laquelle le régime constitutionnel est aristocratique ou oligarchique. Il en est de même enfin dans les nations de faible population.

Dans les États monarchiques, les collèges électoraux subissent plus ou moins fortement l'influence du pouvoir exécutif, c'est-à-dire du roi. Napoléon I^{er} ne l'ignorait pas ; aussi fit-il insérer le principe de la rééligibilité indéfinie dans la Constitution de l'an XII, qu'il fit voter en deux heures par son docile sénat. Par la menace de les combattre aux élections générales suivantes, le pouvoir exerce sur les députés, du moins sur ceux des circonscriptions rurales, une puissante intimidation. La candidature officielle, sous le second Empire, ne fit même des élections, sauf dans les grandes villes, qu'un vain simulacre. L'empereur désignait pour chaque circonscription des candidats qu'on tenait pour nommés d'avance. Le corps législatif n'était réellement ainsi qu'une assemblée de fonctionnaires.

Ce n'est pas la forme monarchique qui, en Angleterre, déterminerait contre la non-rééligibilité, si elle était proposée, une opposition certaine ; mais le caractère aristocratique du gouvernement s'oppose à cette réforme :

De même, que le dixième seulement des habitants y est propriétaire, de même une assez faible fraction du pays possède réellement le pouvoir.

Une des deux chambres appartient exclusivement à une aristocratie extrêmement restreinte en nombre. Cette aristocratie assez sage pour faire à l'opinion les concessions nécessaires, a même une influence très considérable sur la Chambre des Communes, quoique celle-ci soit élue au suffrage populaire. Or, par définition, les aristocraties sont très peu nombreuses. Si on exigeait que le personnel politique qu'elles fournissent fût intégralement et périodiquement renouvelé, on exigerait l'impossible.

D'ailleurs, en raison des règles du droit successoral anglais, une seule branche dans cette famille aristocratique d'Angleterre, pourrait supporter la dépense qu'exigerait l'exercice du mandat parlementaire qui est dans ce pays essentiellement gratuit. La non-rééligibilité des députés à la Chambre des Communes serait donc une mesure si perturbatrice qu'on la pourrait tenir pour révolutionnaire.

Dans les États de population faible, la rééligibilité indéfinie s'impose pour des raisons bien différentes. L'assemblée politique, quelque réduite que soit la population, y doit être assez nombreuse : il faut que nulle question n'y soit abordée qui n'ait chance d'y rencontrer, pour la débattre devant leurs collègues, des hommes compétents. De plus, il faut que cette réunion d'hommes fasse figure d'Assemblée nationale et non d'un conseil d'administration de

compagnie. C'est pourquoi, eu égard au chiffre de leur population, les petits États ont un corps législatif très nombreux. Avec ses 144 députés, la Suisse, peuplée de 3.500.000 habitants indigènes, entretient un personnel de législateurs équivalent à trois fois le nôtre. De même, si nous avons chez nous une proportion aussi considérable de ministres qu'en Suisse, nous en aurions 70. Comment, en de telles conditions, la Suisse pourrait-elle songer à instituer la non-rééligibilité, c'est-à-dire le changement intégral, à chaque législature, de cet énorme personnel politique? Elle a déjà eu sans nul doute, malgré la diffusion de l'instruction primaire et de l'esprit civique, grande peine à le recruter une première fois.

Lorsqu'en 1787 la Convention de Philadelphie discuta la Constitution américaine, il ne put être question d'instituer la non-rééligibilité des représentants. La population d'origine européenne était encore extrêmement réduite. En 1850, elle ne dépassait pas encore 10.000.000 d'habitants. Le nombre de ceux qui pouvaient être utilement élus, était dès lors trop faible pour qu'on songeât à la non-rééligibilité. Les choses sont bien changées ! L'Amérique a plus de 78 millions d'habitants, mais un grand nombre d'entre eux, récemment importés, ont gardé la mentalité, la religion, la langue, de leur pays d'origine, se sont peu confondus avec la population autochtone, et ainsi comptent plutôt comme habitants que comme citoyens. On peut douter également que dans les plus petits États de l'Union, l'institution de la non-rééligibilité des représentants y soit

déjà devenue possible. Enfin, les dirigeants des partis politiques dont l'action semble omnipotente aujourd'hui, écarteraient sans doute énergiquement une institution qui ferait probablement échapper leurs élus à leur direction, par la même raison qu'en France elle libérerait nos députés de la tutelle des politiciens de comités.

Pour l'institution de la non-rééligibilité, il faut donc des conditions que la France réunit au plus haut degré, et qu'elle est peut-être seule à réunir.

De ce qu'elle n'existe nulle part, il serait donc injuste de dire que l'universelle sagesse a condamné la non-rééligibilité. Elle a été pratiquée en France et y renaîtra croyons-nous, parce que, d'une part, elle apparaît comme le moyen le plus efficace, sinon le seul, de lutter contre la corruption du régime parlementaire et des mœurs publiques ; parce que d'autre part, les conditions démographiques et politiques lui sont favorables.

CHAPITRE IV

LA RÉÉLIGIBILITÉ ET LE SÉNAT

Les conséquences corruptrices de la non-rééligibilité sont moins à craindre au Sénat qu'à la Chambre

Au cours de cette étude sur la non-rééligibilité, nous n'avons parlé que des députés. N'y aurait-il pas lieu d'appliquer le même principe au Sénat? Les raisons de conclure à la non-rééligibilité des législateurs du Palais-Bourbon ne sont-elles pas valables quand il s'agit des législateurs du Luxembourg?

Nous ne le croyons pas. Notre sentiment se fonde sur une double considération : c'est que la non-rééligibilité des sénateurs serait bien moins utile que celle des députés; c'est ensuite qu'elle aurait l'inconvénient majeur de rendre le Sénat moins apte à son véritable rôle constitutionnel.

Nous avons eu déjà l'occasion de dire que c'est lorsqu'une question engageant des intérêts financiers est pour la première fois soumise au Parlement, et du même coup portée devant l'opinion publique, que les intrigues de la finance se nouent, et que la corruption agit. C'est en vue de cette

première épreuve qu'on a dû s'assurer les concours de la presse, des chefs du parlement, des ministres, neutraliser la jalousie des compagnies financières rivales, prévenir et conjurer les critiques et les fâcheuses révélations. C'est d'une première séance ou du moins des deux ou trois premières que dépend le succès. C'est tout d'abord à la Chambre que les affaires législatives, surtout celles intéressant les finances, sont portées et engagées. Donc autour de cette première consultation parlementaire il importe de ménager précautions et garanties, et c'est en pleine lumière qu'il faut poursuivre ces premiers débats. Si l'affaire cache des accords malhonnêtes, il faut qu'ils soient dès lors dénoncés. Si les manœuvres des gens intéressés parviennent dès le premier jour à se rendre l'opinion favorable, il sera presque impossible d'empêcher le projet d'aboutir. Le sénat se sentira impuissant, car si de son sein, s'élevait une voie courageuse dénonçant, malgré l'engouement de l'opinion, l'improbité de l'opération projetée, c'est contre cette critique tardive que se retournerait l'accusation de corruption. On chercherait le mobile de cette attitude, non dans le sentiment du devoir, mais dans le désir de faire triompher quelque entreprise rivale.

En règle générale, la solution que les questions d'affaires reçoivent devant la Chambre des députés est sinon définitive, du moins décisive. Il n'en est différemment que si le vote n'a été obtenu qu'à une très faible majorité et si l'opinion publique reste incertaine.

En ce cas seulement, la décision appartiendra au Sénat.

Mais même en cette occurrence les manœuvres en vue de corrompre les sénateurs seront devenues malaisées. Les positions auront été prises ; les opinions individuelles se seront affirmées dès le premier débat. La défiance publique contre des tentatives possibles de corruption dans une affaire aussi débattue, rendra prudent et circonspect. Le sénateur, qui, par hypothèse, se serait laissé corrompre, n'aurait guère pu vendre que son vote ; car il ne pourrait guère influencer des collègues déjà plus ou moins avertis. Il n'osera même le tenter de peur d'être soupçonné ; et comme le parlementaire vénal ne saurait, lui qui trompe ses mandants, se faire scrupule de tromper son corrupteur, il se pourra qu'il vote comme l'eût fait un honnête homme. On aperçoit donc combien restreinte est au Sénat l'action de la corruption ; combien précaire ses moyens. Et comme c'est particulièrement contre la corruption que la non-rééligibilité est désirée, on doit estimer qu'elle est au Sénat moins nécessaire qu'à la Chambre (1).

Sans doute, il est vrai, les sénateurs ont eux aussi un corps électoral à ménager et de grands électeurs à satisfaire ; et nous ne disons pas que dans ce collège de 7 ou

1. Si la corruption est moins redoutable au Sénat, ce n'est pas à dire qu'il ne la faille redoutée chez les sénateurs, mais moins comme sénateurs, que comme personnalités influentes dans une représentation de département. Ils sont souvent le lien entre députés et préviennent les discussions intestines. Leur influence n'est nocive que par ce qu'elle s'ajoute à celle des députés. Que les députés n'aient plus de motif de se livrer au favoritisme et aux surenchères ; et les sénateurs seront du même coup ramenés à leur rôle légitime et n'en sortiront plus.

800 électeurs, les promesses de dévouement et de concours n'ont pas agi avant la première élection. Mais voici venir l'époque de renouvellement du mandat ; croit-on qu'il sera facile de demander compte à l'élu des promesses individuelles faites neuf ans auparavant et non tenues ? Les 7 ou 800 électeurs sénatoriaux se groupent avant le vote, suivant leur partis respectifs, et généralement délibèrent. Rares ont été jusqu'ici les révocations de mandat sénatorial ; et quand elles se sont produites, elles ont eu pour cause une modification dans l'opinion politique du collège, c'est-à-dire une cause avouable. La longue durée du mandat suffirait d'ailleurs pour protéger contre toute influence malsaine la liberté de l'élu. En ce point encore la non-rééligibilité serait donc moins utile au Sénat.

*

*La nature même de leurs missions justifie la rééligibilité
des sénateurs et la non-rééligibilité des députés*

Nous allons maintenant indiquer pour quelle autre raison on ne doit pas porter atteinte à la rééligibilité des sénateurs. Nous nous permettons de signaler le double intérêt de ce qui va suivre ; car en même temps que nous y justifions notre sentiment sur la nécessité de laisser les sénateurs rééligibles, nous y apporterons, par la même argumentation et du même coup, la raison philosophique pour laquelle, en face d'un Sénat rééligible, il doit y avoir dans

la République une Chambre dont les députés ne doivent pas être réélus. On prévoit que c'est dans l'étude du rôle respectif et de la raison d'être de chacune des deux assemblées que se découvriront les motifs de les régir suivant des règles différentes.

M. Alfred Fouillée dans la « *Démocratie politique et sociale* », s'est posé en philosophe le problème de la raison d'être et du rôle particulier de chacune des deux Chambres (1).

Il est devenu banal de dire que l'une doit servir de frein à l'autre; mais cette raison ne pouvait satisfaire l'esprit exigeant d'un penseur tel que M. Fouillée. Pour que la Chambre des députés ait besoin de frein il faut qu'elle soit susceptible de tomber en certains écarts .. lesquels ? Pour que le Sénat puisse servir de frein, il faut que non seulement on ne puisse craindre de lui le même genre d'écart que ceux à redouter de la Chambre, mais qu'il ait même des tendances contraires. Quelles tendances ? — Et tout de suite, on aperçoit que réellement le problème qui se pose est un des plus importants et des plus délicats de la science politique : préciser en sa nature le rôle respectif du Sénat et de la Chambre, la nature des rapports à établir entre les deux Chambres, et, comme conséquence, fixer les règles par lesquelles chacune des deux assemblées sera le plus sûrement maintenue dans son rôle légitime. Il va de soi que nous n'aborderons qu'un côté de ce trop vaste sujet,

1. Pl. 39 et suiv. p. 59 et 55.

celui qui intéresse la question de la rééligibilité. Laissons maintenant la parole à M. Fouillée :

« Nous avons vu que le fondement de la science politique est ce principe que la nation est tout à la fois un contrat social et un organisme social. Pour que le parlement représente la nation, il faut donc qu'il en exprime les deux aspects essentiels. Selon nous, c'est l'objet des deux Chambres. Celle des députés répond au contrat social, au consentement des volontés libres et égales qui s'entendent pour faire la loi et pour diriger la politique générale. De là dérive la légitimité et la nécessité du suffrage universel appliqué à l'« élection des députés » (page 39). Plus loin (page 60), le philosophe ajoute : « Nous avons vu que la Chambre des députés fondée sur le vote de tous les individus égaux et libres, représente le contrat social, l'accord et le consentement des volontés individuelles sur les questions d'intérêt collectif. Mais nous l'avons vu aussi, l'idée d'organisme n'est pas moins importante que celle de contrat... Il faut donc, outre la part des volontés individuelles qui, elles-mêmes, ne devraient pas être sacrifiées au plus nombreux et au plus fort, faire la part de l'organisation sociale et des fonctions sociales qui sont permanentes ; il leur faut assurer la stabilité de la vie collective sous la mobilité de la vie individuelle. »

C'est pour cette raison que, aux yeux du philosophe et du sociologue, une seconde Chambre..... est absolument indispensable..... Une démocratie soucieuse, non pas seulement du bien des individus, mais du bien de l'État, doit

assurer aux droits universels de la nation une constante prépondérance ».

Il y a là une idée dont le bien fondé s'impose immédiatement à la raison. Toute nation compte un élément variable, momentané, résultante des volontés et des besoins. D'année en année, de jour en jour, cette résultante se déplace parce que chaque jour de nouveaux besoins individuels s'affirment et de nouvelles idées naissent. Il y a aussi une masse formidable d'acquisitions de tout ordre, de valeurs politiques, économiques, morales, intellectuelles, artistiques et techniques, dont les volontés individuelles ne se préoccupent pas, parce que d'ailleurs la conservation de ce patrimoine ne paraît pas en danger et n'est pas en discussion. Mais en réalité, les actes politiques d'une génération retentissent nécessairement sur le patrimoine national qu'ils usent et appauvrissent ou qu'ils accroissent. Ils retentissent sur cet organisme par lequel ce patrimoine national est conservé et maintenu à la disposition des activités individuelles, dans les formes et dans la mesure prévues par la loi. Il faut donc sauvegarder simultanément le droit à la pleine et libre activité pour les générations présentes, et non moins sûrement l'intégrité du patrimoine national et des organes nationaux qui président à l'usage de celui-ci et à sa garde. L'histoire prouve qu'un acte peut provoquer la ruine d'une nation entière. Dans une nation soumise aux emportements d'un roi absolu, ou d'une assemblée omnipotente, une minute de passion peut occasionner des catastrophes. Mais si le pouvoir est

institué de telle sorte qu'à la formule de la volonté *actuelle*, celle des générations présentes traduite par la résultante des volontés individuelles du jour présent, s'oppose une formule de conciliation entre cette résultante des volontés individuelles actuelles et les intérêts permanents de la nation, alors est conjuré le danger des catastrophes brusques ou même d'un lent appauvrissement politique, économique ou moral du pays.

La formule de la volonté actuelle du pays, c'est la Chambre des députés née du suffrage universel, libre de choisir à son gré parmi les jeunes hommes ou parmi les vieillards, (car il se peut qu'après avoir été un précurseur, un vieillard devienne le représentant le plus fidèle de l'idée présente). Le Sénat, au contraire, composé d'hommes d'expérience, à qui la vie aura appris la relativité de toutes choses, la part d'erreur qui existe au fond de toute doctrine, le mécompte petit ou grand que cause toute entreprise et le danger de ces impétueux courants qui parfois bouleversent l'opinion, le Sénat, disons-nous, aura charge de protéger contre l'assaut de la volonté générale actuelle les intérêts essentiels du pays.

A la clarté de cette distinction, on aperçoit tout d'abord que la Chambre doit présenter deux caractères essentiels : elle est le point de départ de l'impulsion législative : elle doit représenter la volonté générale actuelle. Le Sénat est essentiellement un pouvoir de contrôle et tenant compte des intérêts permanents, ne date pas son opinion, pourrions-nous dire, car celle-ci est plutôt indépendante du

jour où elle est émise. Autrement dit, il faut que la Chambre soit composée des hommes du jour, car c'est la volonté générale des générations présentes, actuelles, qu'elle est chargée de formuler et de faire aboutir. Le Sénat, lui, n'a pas d'âge, car les raisons sur lesquelles il se fondera pour approuver, ajourner, réduire, conditionner ou repousser la formule de la volonté générale présente, seront indépendantes de l'actualité. Il y a donc vice dans une organisation politique où la Chambre des députés ne représente pas exactement l'opinion actuelle du pays ; car c'est pour les hommes actuellement vivants que les lois sont faites et ce sont leurs idées et leurs besoins qui veulent être satisfaits. Il y a vice également lorsqu'on impose au Sénat par un moyen quelconque, la pression de la volonté actuelle avec une telle force que sa liberté morale de contrôleur et de tuteur en est diminuée. Mais quelle est la première condition pour qu'un député soit bien le représentant de l'opinion actuelle ? C'est assurément que son élection par le peuple ne soit pas déjà trop ancienne. Assurément il y avait exagération de la part de la Constituante quand elle fixa à deux ans seulement la durée du mandat législatif. Mais il est certain qu'une Chambre qui serait élue pour vingt ans, n'aurait pas atteint la moitié de la législature, qu'elle ne serait déjà plus l'expression réelle de la volonté du pays. En fait, le pays cesserait d'être vraiment représenté ; il s'en irriterait et un grand malaise, un mécontentement grave, ne pourrait manquer d'en résulter contre cette pseudo-représentation. Le respect qui devrait

entourer toujours les élus du peuple cesserait d'exister et le régime serait menacé.

Eh bien ! cette situation est précisément ce qui existe. Nos députés datent de vingt ans en moyenne et ne représentent plus le pays. On objectera que tous les quatre ans, on consulte à nouveau le peuple. C'est l'apparence ; la réalité, est qu'au bout de cette période, les élus sortant de charge, imposent au peuple, par le seul fait qu'ils se représentent, l'obligation ou de les révoquer ou de les réélire. Ils placent ainsi les électeurs dans la nécessité ou d'être sévères jusqu'à la cruauté ou d'être condescendants jusqu'à renoncer à être fidèlement représentés. La vérité est que, d'ailleurs par l'organisation savante et malsaine des comités, par leurs artifices, l'expression de la volonté populaire est faussée. Les réélections, quatre, cinq, six fois répétées, suffiraient à le prouver ; car il n'existe pas en France une seule circonscription dont l'opinion publique ait depuis vingt ans assez peu varié pour pouvoir se personnifier dans le même homme. Et qu'on ne croit pas d'ailleurs que l'opinion du député aura précisément varié parallèlement à celle de sa circonscription. Humainement cela est impossible. Bagehot nous en fournirait une preuve, s'il en était besoin. Dans son *Lois scientifiques du développement des nations*, ce philosophe nous révèle comment l'esprit public de tout groupe oscille alternativement entre deux tendances théoriques ou pôles, et, comme sympathie, entre deux types humains opposés. Le papier menteur des programmes a pu changer ;

mais l'opinion profonde, la mentalité intellectuelle des députés est restée la même, de telle sorte que chez ce réélu, les manifestations de l'opinion deviendront chaque jour moins sincères, où s'écarteront chaque jour davantage du sentiment moyen de l'opinion.

Ainsi, la rééligibilité est-elle contre la nature même du mandat de député, contre le droit qu'a le peuple d'être représenté par des hommes qui soient bien l'expression de sa volonté actuelle, par des *hommes du jour* et non par ces *perpétués* qui, jadis, représentèrent exactement l'opinion. La science politique doit donc conclure à la non-rééligibilité des députés.

Mais, quant aux sénateurs, la conclusion est évidemment autre. Ils n'ont que faire d'être actuels ; il suffit qu'ils soient avisés, circonspects, expérimentés, bons contrôleurs de la première Chambre. Tant que leurs facultés intellectuelles seront intactes, leur autorité en ce rôle ne pourra aller que croissant.

Que les préventions tombent donc ! Qu'on se range à une solution indiquée à la fois par le sens pratique des choses et par la raison supérieure. Aussi bien est-elle française, purement française, cette idée de la non-rééligibilité. Sa simplicité d'application eut suffi à révéler son origine. Elle triomphera tôt ou tard précisément parce qu'elle est juste et simple. L'histoire fera honneur à notre pays du progrès de moralité que son application aura réalisés.

ANNEXE

DISCOURS DE PRUGNON A L'ASSEMBLÉE NATIONALE

(16 mai 1791)

« Les membres d'une Convention nationale peuvent-ils être appelés à la juger, ou au moins à revoir ses travaux ? L'acceptation définitive du peuple doit-être faite par d'autres représentants que ceux qui ont rendu les décrets constitutionnels ?

» Dans la règle étroite, la non-réclamation des assemblées primaires vaudra ratification définitive. Si le peuple trouve la Constitution bonne, il sera naturellement porté à réélire ceux qui en ont été les principaux architectes : mais iciⁱ nait l'embarras ; pouvons-nous lui faire perdre le droit de réélire ? et sacrifierons-nous un principe sage et nécessaire peut-être au danger des circonstances ? ou braverons-nous ce danger, en faveur du principe ?

» 1^o Il n'importe pas peu de voir marcher la Constitution dégagée de ses auteurs, de voir régner la loi et non les hommes ; il est temps de savoir jusqu'à quel point nous méritons des approbateurs ou des réformateurs. Le mécanicien doit exposer la machine, et non la juger. Quand

une Constitution est faite, le premier devoir des ouvriers est de descendre de la hauteur, de venir reprendre leur place de simples citoyens, et d'observer, de là, le jeu de tous les rouages.

» 2^e La réélection des membres les plus populaires d'une Assemblée Constituante formerait la plus effrayante des dictatures ; ce serait un pouvoir qui rassemblerait en lui seul tous les pouvoirs ; il serait tel, que ceux-là même qui en seraient revêtus, devraient en être épouvantés. Lorsque Rome, voulant arrêter le despotisme de tous par le despotisme d'un seul, créait un dictateur, ce n'était que pour quelques instants, et pour une fois. En dernier terme, la volonté de tous se réduirait à celle de quelques-uns : après avoir eu un gouvernement populaire, Athènes finit par obéir à 30 tyrans ; c'est assez que le pouvoir législatif réside dans une Chambre unique, sans y ajouter l'incontestable danger de la réélection.

» Le jour où la France aura des représentants perpétuels et pas de roi effectif, sera le dernier jour de la liberté.

» 3^e Ils achèteraient pour être achetés. Quelle surface n'offririez-vous pas à la corruption ! Bientôt ceux qui portent leur tête au-dessus des rangs seraient entourés d'or, et les législateurs obéiraient, sans le savoir, à des impulsions ministérielles. Oui, décrétez la rééligibilité, et demain les ministres vont régner dans l'Assemblée. N'oubliez jamais le mot profond d'un ministre d'Angleterre, qui, pressé par les objections qu'on lui faisait sur quelques inconvénients de la Constitution anglaise, répondit : *oui*,

mais j'ai le tarif des probites du Parlement. Pensez-vous que les ministres de France ne sauraient pas user de l'ancienne recette de ceux d'Angleterre ? Pensez-vous que les représentants du peuple français seraient plus inaccessibles à la corruption de ceux du peuple anglais ?

» La corruption est la matière subtile du gouvernement représentatif. Chaque fois que les ministres auront un grand intérêt à acheter des consciences, ils y mettront un haut prix, et (sans exclure les exceptions) il suffit en général d'y mettre ce prix-là pour en trouver à acheter : il y a un contrat éternel entre ces deux intérêts. La théorie de la corruption se perfectionnera nécessairement dans un ordre de choses qui présente l'étonnante alliance de la démocratie et de la monarchie, sans milieu, ni corps intermédiaire.

» 4° Tout pouvoir finit presque toujours par corrompre les hommes : l'usage de l'autorité engendre l'ambition de l'autorité ; rien ne tient à côté de ce raisonnement ; les passions peuvent seules le combattre, mais l'expérience dit qu'elles ne le détruiront pas.

» 5° L'histoire de toutes les révolutions nous présente des êtres dominants, envahissants, et qui finissent par exercer le plus terrible des despotismes, celui qui porte le costume de la liberté : alors il arrive que le peuple n'a fait qu'échanger le despotisme d'un seul contre la tyrannie de trente ; et tout est perdu le jour où il commence à s'en apercevoir. On m'objectera que je réalise le chapitre des possibles et que je touche aux idées extrêmes. Il y a loin, je le sais,

d'une difficulté à une nécessité; ne pas gêner la confiance du peuple ou la commander, sont deux choses absolument distinctes. D'ailleurs, si presque toujours l'absence est un tort, c'est surtout à la veille des élections, à ce jour où toutes les ambitions particulières s'éveillent, s'agitent et se froissent autour de l'urne qui va recéler le secret des suffrages.

» Hâtons-nous d'ajouter que l'élection est l'objet du désir secret de la plupart des administrateurs : presque tous veulent arriver là. Ainsi il est très facile de penser que les membres du corps constituant trouveraient en eux de redoutables concurrents.

» Mais en s'arrêtant d'abord à cette dernière idée, quel choc d'ambition ne verrait-on pas s'élever, si la réélection était prononcée ? Quel ressort cela ne donnerait-il pas à l'intrigue ? N'y aurait-il pas des membres (et je proteste d'avance contre toute allusion personnelle); n'y aurait-il pas des membres qui, se croyant placés entre leurs intérêts et leurs principes, chercheraient à se populariser démesurément et feraient jouer à la fois tous les leviers de l'opinion ?

» Or, dans un gouvernement représentatif, de toutes les hypocrisies, celle de popularité est plus à redouter et à prévenir.

» L'homme strictement honnête, dédaigne d'être adroit ; mais tel est le caractère de l'ambition qu'elle se prostitue pour régner, toujours elle a l'accent du moment, et la couleur de son intérêt. Le zèle n'a pas une nuance qu'elle ne

saisisse ; enfin elle a presque toutes les sortes d'esprit ;

» 6° Les réputations sont un genre d'agiotage dont les anciens avaient la bonhomie de ne pas se douter et qui est très heureusement cultivé par les modernes. Souvent dans les grandes assemblées, le monopole de la gloire est fait par des gens qui ne paraissaient pas appelés à être ses amants. Les réputations ont leurs mystères, de là vient qu'il y en a tant à fonds perdu. On sait aujourd'hui travailler ses succès ; et si Solon revenait au monde, je lui conseillerais de commencer par avoir des prôneurs. Or, il ne faut pas qu'il soit jamais possible de dire, avec quelque justice, que le corps Constituant a tout fait pour lui, et dans son intérêt, ou au moins dans celui de ses membres les plus connus.

» 7° Avons-nous moissonné toute la raison qui est en France ? et les vérités intéressantes à la chose publique ne circulent-elles pas comme et mieux que la monnaie ? N'y a-t-il pas beaucoup de talents, pour qui tout bien possible est une étude, et tout excès à reformer un tourment ? L'heureuse impulsion donnée à l'esprit public a-t-elle été sans fruit ? Investissons-nous d'impartialité et de philosophie, et nous conviendrons que dans chaque département la nature tient comme en réserve des hommes aujourd'hui plus capables que nous-mêmes peut-être de nos fonctions, parce qu'ils ont la lassitude de moins.

» 8° N'est-il pas très utile que ceux qui ont du patriotisme plus encore que ceux qui en montrent, retournent dans les départements : et s'y répandent non pas seulement pour

y respirer l'air de l'égalité (dont nous avons tous quelque besoin) mais encore pour y propager l'esprit public et y interpréter sagement la Constitution ? Mission moins brillante que la première, mais à laquelle ils doivent se consacrer avidement, parce qu'elle n'est pas sans une grande utilité. C'est dans la continuité des petits devoirs, que je montre le patriotisme et je suis tenté de me défier de celui à qui il faut un théâtre et des applaudissements.

» Il est donc nécessaire qu'ils deviennent, non pas les missionnaires d'une Révolution qui n'en a plus besoin ; mais les interprètes d'une Constitution qui exige le retour à la mesure et qu'ils y répètent chaque jour que l'exaltation des principes n'est pas le sublime. C'est à eux d'achever de faire descendre la lumière des hauteurs, et la lumière fera apercevoir le très pressant besoin de la paix.

» On ne niera pas deux choses : l'une, c'est que le plus bel édifice, fut-il de granit et de porphyre, peut présenter des côtés faibles et incomplets ; l'autre, c'est que tout ce qui n'est pas précisément constitutionnel peut être revu et remanié par nos successeurs ; et quoi que nous fassions, la ligne se déplacera toujours un peu : ce qui est bon sera éternel. Or, si les principaux faiseurs étaient réélus, quelle lutte n'établiriez-vous pas entre eux et leurs nouveaux collègues ? Vous finiriez par rendre la réforme de nos erreurs sinon impossible, au moins infiniment difficile et lente. Ceux qui ont combattu sur les remparts de la liberté ne savent pas toujours combattre sur ses bornes.

» Une circonstance pourrait faire fléchir, peut-être, ces

considérations en affaiblissant le danger : ce serait la formation de nouveaux corps électoraux, sans intervalle entre elle et l'élection. Cela dérangerait toutes les combinaisons et déconcerterait, toutes les intrigues ; d'ailleurs, ces corps-là sont un peu usés, la lassitude les gagne, et la plupart des membres ne paraissent plus aux assemblées. Ce serait donc une autre question préliminaire à établir, que celle de savoir s'il n'y aura pas de nouveaux électeurs, et sa solution influencerait sur le sort de la question principale ; mais jusque là, et dans les termes où elle est posée, je crois que c'est bien ici qu'il ne faut pas séparer le principe des circonstances parce que souvent elles les dominent. »

C'est en ce moment surtout que l'Europe nous regarde et nous crie qu'il est temps de déposer le plus immense des pouvoirs que des hommes aient exercé, un pouvoir auquel je ne puis songer, dans les heures solitaires de la nuit, sans un frémissement religieux ; et les déposer sans appeler l'intrigue pour nous en revêtir de nouveau, en repoussant même avec respect la confiance qui viendrait nous l'offrir.

A tant de motifs il n'y a pas à opposer que la possibilité du danger que voici : Si l'Assemblée qui nous succédera veut se populariser, si elle parvient à séduire l'opinion, et que, forte de son appui et de l'adhésion d'une partie des départements, elle passe la ligne sur laquelle nous sommes, où s'arrêtera le mouvement ? Que l'Assemblée nationale examine jusqu'à quel degré ce danger-là

peut se réaliser ? Je ne vois, moi, dans l'objection qu'une idée extrême, et dans aucune des hypothèses vraisemblables, la balance des inconvénients ne me paraît égale. Enfin, si quelqu'un de nous croit avoir besoin de son inviolabilité, qu'il se souvienne que le vrai moment du citoyen est celui où ses devoirs sont en opposition avec ses intérêts...

Maintenant les membres d'une législature seront-ils rééligibles à la législature immédiatement suivante ? Seconde question à agiter.

Défendre la réélection, ce serait, va-t-on s'écrier, restreindre la confiance, annuler la liberté des choix ; ce serait prendre très gratuitement une mesure contre vous, injustement contre tous ; enfin, ce serait attenter à la souveraineté de la nation.

Je réponds : limiter la liberté, ce n'est pas la détruire, c'est la consacrer. Pourquoi avez-vous décrété que les administrateurs pourraient être réélus sans intervalle ? Pourquoi y a-t-il des citoyens inactifs ? Pourquoi faut-il payer un marc d'argent pour être éligible à l'Assemblée nationale ? Quel rapport existe-t-il entre un peu d'argent et des talents et des vertus ? Pourquoi des combinaisons qui semblent s'entre-détruire ?

Ensuite où réside la souveraineté ? Dans le corps de la nation et non dans chaque section électorale. Un tribunal de district juge de la validité d'une élection, il aurait donc le pouvoir de réformer l'œuvre du souverain. Chaque

assemblée élisante est soumise aux lois que fait le corps social par ses représentants.

Ce serait attenter à la souveraineté de la nation : ô pouvoir de l'équivoque !

L'Angleterre, je l'avoue, a des représentants qui, de fait, sont presque éternels. Cette espèce d'éternité semble être une aliénation de la souveraineté nationale, et peser sur l'autorité du roi. Mais, à côté de cette rééligibilité, se trouve la faculté de dissoudre l'Assemblée, que la Constitution a déposée dans la main du prince. Sans cette précaution, il s'engagerait un combat entre l'un et l'autre pouvoir, combat qui ne finirait que par la destruction de l'un ou de l'autre.

Mais ce droit appartiendra-t-il au roi des Français ? (*Non ! non !*)... Ce serait là un premier point à fixer ; dès qu'il y a dans l'État un corps qui dit : je veux, il faut qu'il s'en trouve un autre qui puisse dire : je ne veux pas, sinon il y aurait réunion de pouvoirs dans ce corps, et partout où il y a réunion de pouvoirs, il y a despotisme. Lors donc que le conflit s'élèvera, faudra-t-il que la nation demeure privée, pendant six ans, d'une loi bonne et utile, d'une loi nécessaire à la prospérité publique ? Ou le roi pourra-t-il s'en remettre à l'instant même au peuple, en dissolvant le Corps législatif ? Le peuple a deux manières de prononcer son vœu : l'une est la réélection ou le nouveau choix, l'autre est inutile à exprimer ; s'il s'explique par une réélection, *le veto*, qui ne peut jamais devenir une arme offensive, expire dans la main du prince, et la loi

passé ; si, au contraire, il choisit de nouveaux représentants, par là il improuve, et veut que l'on délibère de nouveau. Ainsi, donnerez-vous au roi le pouvoir de dissoudre le Corps législatif ? Alors la faculté de la réélection devient invraisemblable. Il est de la plus absolue nécessité que ceux qui ont présenté la loi puissent être réélus. Le lui refuserez-vous, ce pouvoir ? Alors le problème devient très délicat (je parle de la réélection sans intervalle d'une ou deux législatures) en permettant la réélection immédiate ; vous mettez en jeu l'amour-propre, les petites passions, et surtout ce sentiment de paternité que les hommes ont pour leur ouvrage. Je conçois que si la réélection était presque totale, cela vaudrait ratification de la loi ; mais, lorsqu'elle ne sera que très partielle, ce ne sera plus l'expression de la volonté nationale ; et cependant qu'arrivera-t-il ?

» 1^o Les députés réélus auront, pendant les premiers instants au moins, un ascendant quelconque sur les nouveaux élus, ils seront autant de points de ralliement et de petits centres. Tout ce qui les environnera ne tardera pas à s'affecter de leurs idées ; rien n'est contagieux, dans une nombreuse assemblée, comme les impressions reçues par une partie de ses membres. Voilà le roi sans veto, ou à peu près ; concevez-vous nettement l'idée d'une telle monarchie ? Si donc en principe constitutionnel, la rééligibilité est indispensable d'une législature à une autre, il ne l'est pas moins qu'avec un roi privé du droit de dissoudre l'Assemblée nationale, le défaut d'intervalle compromet la Constitution.

» 2° Dans une grande assemblée, il se rencontre nécessairement des hommes qui, manquant de caractère, en empruntent un, et du moment, et des individus qui les entourent : des hommes qui arrivent sans savoir ce qu'ils doivent vouloir, et dont la tête boit, si je puis le dire, l'opinion de ceux qu'ils admirent.

» Tous ne tiennent pas imperturbablement aux principes établis et à leurs devoirs ; tous ne marchent pas avec intrépidité dans les routes de la droiture. Il en est encore qui croient se mettre au niveau des grands talents en se mettant à leur suite, et qui ne s'aperçoivent pas que ceux-ci (en les supposant purs) ne sont souvent dominés que par l'orgueilleux désir d'être quelque chose de plus pour la renommée. Enfin, la nature ne place pas toujours un Phocion à côté d'un Démosthène.

» 3° Le talent est donc une puissance, et la perpétuité d'une puissance quelconque finit nécessairement par menacer la liberté.

» De toutes les puissances, elle est même celle qui touche de plus près à la tyrannie, quoiqu'elle semble avoir contre elle la majorité des amours-propres. L'étincelle électrique n'est pas plus prompte que l'enthousiasme qui saisit une assemblée, après avoir entendu l'orateur pour qui elle a par intervalle une sorte d'idolâtrie ; alors, malheur aux froids calculs de la sagesse ! on enlève par un mouvement, la loi qui devait être fille du temps et de la maturité.

» Je demande donc qu'il soit décrété que les membres d'une Convention nationale ne pourront être réélus pour la légis-

lation suivante, et que les membres d'une législature quelconque ne seront rééligibles qu'après l'intervalle de deux années (*applaudissements*). »

(L'assemblée décrète l'impression du discours de M. Prugnon.)

Vu : Le Président de la thèse,
LARNAUDE

Vu : Le Doyen,
CAUWÈS

Vu et permis d'imprimer :
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris
L. LIARD

INDEX BIBLIOGRAPHIQUE

Archives parlementaires, t. XXVI.

AULARD. — Histoire politique de la Révolution française.

BAGCHOT. — Lois scientifiques du développement des notions.

BENOIST (Ch.). — La Crise de l'État moderne.

Biographie nouvelle des Contemporains (Babeuf, Paris, 1822).

BOUCHET. — La Conception de la Représentation dans la Constitution de 1875.

BOURDEAU. — Entre deux Servitudes.

BRODLEY. — France.

BRYCE. — La République américaine.

BENJAMIN-CONSTANT. — Éléments de Politique constitutionnelle.

ESMEIN. — Gouverneur Morris.

FOUILLÉE (Alfr.). — La Démocratie politique et sociale.

LABOULAYE. — Le Parti libéral.

LARNAUDE. — Cours de Droit public, 1909-1910.

— Revue pénitentiaire, mai 1906.

LEYRET. — La Tyrannie des politiciens.

MABLY. — Observations sur les Romains.

MACAULAY. — Histoire de Jacques II (traduct. Montaigu).

— Histoire de Guillaume III (trad., Am. Pichot).

MICHELET. — Histoire de la Révolution française.

RIBOT. — Quatre ans d'opposition.

Revue hebdomadaire (La), avril, mai, juin, 1904.

SUMMER-MAINE. — Essai sur le Gouvernement populaire.

TAINE. — Les Origines de la France contemporaine.

— Organisation du Suffrage universel.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
AVANT-PROPOS.....	5
INTRODUCTION. — Notice historique.	
La Rééligibilité des députés devant la Constituante et la Convention.....	7

LIVRE PREMIER

CHAPITRE PREMIER. — <i>Considérations en faveur de la rééligibilité développées devant la Consti- tuante et la Convention.....</i>	15
Décréter que les députés ne pourront être réélus à la législature suivante, c'est limiter le choix du peuple ; c'est attenter à sa souveraineté.....	13
Le pays ne pourra fournir un contingent d'hommes capables suffisant pour assurer le renouvelle- ment intégral de l'assemblée.....	16
Quand un homme a marqué sa valeur dans l'ordre politique, n'y aurait-il pas folie à l'écarter des affaires publiques.....	19
Une assemblée a besoin de directeurs rompus à la pratique parlementaire. — Comment les avoir avec des assemblées entièrement composées	

d'hommes nouveaux ?— D'autre part, un député ne s'improvise pas. — Il lui faut un apprentissage; sera-ce quand il sera formé qu'on devra le frapper d'inéligibilité.....	22
Les hommes de mérite se déroberont à la vie politique si celle-ci doit être écourtée, sans issue, sans compensation aux sacrifices qu'elle exige.	25
Le pouvoir exécutif trouvera dans sa permanence la possibilité de dominer le pouvoir législatif dont les membres seraient si fréquemment changés.....	28
Dans un régime de chambre intégralement renouvelée, la politique nationale manquerait d'unité de vue et de continuité tandis que le gouvernement serait précaire et instable.....	29
Non rééligibles, les députés se désintéresseront des affaires du pays. — Ou bien ils resteront inactifs, ou bien ils ne s'occuperont que de leurs affaires.....	33
Deux candidats pourront s'entendre pour se présenter alternativement.....	36
CHAPITRE II. — <i>Considérations en faveur de la non-rééligibilité</i>	
La rééligibilité amènera la corruption et le despotisme.....	39

LIVRE II

LA CORRUPTION POLITIQUE

TITRE I

DE LA CORRUPTION PARLEMENTAIRE

Considérations générales.....	67
-------------------------------	----

CHAPITRE PREMIER. — <i>De la corruption exercée sur les membres du Parlement par le pouvoir exécutif.</i>	70
Par achat direct en argent.....	70
Par octroi de titre ou emploi de cour ou nomination à des fonctions publiques.....	75
Par attribution de concessions ou d'entreprises...	78
Obstacles croissants à la corruption par le pouvoir.	79
CHAPITRE II. — <i>Entreprises spontanées et directes d'industries immorales par les membres du Parlement. — Corruption exercée sur eux par les compagnies financières, la presse ou les particuliers.....</i>	81
Entreprises spontanées et directes d'industries immorales par des membres du Parlement...	83
Corruption exercée sur les membres du Parlement par des compagnies financières, par des particuliers ou par la presse, en vue d'obtenir un vote ou un acte.....	86
Achat de vote ou de concours par un gouvernement étranger.....	87
Achat d'un vote ou d'un acte déterminé par une compagnie financière ou un simple particulier.	88
Corruption exercée par une compagnie par voie indirecte en vue de concours éventuels.....	91
Achat d'un député en vue d'un acte dont le corrupteur attend un profit de situation ou de vanité..	96
De la corruption parlementaire pratiquée dans ou par la presse.....	96

TITRE II

CHAPITRE PREMIER. — <i>De la corruption du régime représentatif.....</i>	99
Considérations générales.....	99

De la corruption en Angleterre sous l'ancienne monarchie	101
Coup d'œil rétrospectif sur les mœurs politiques en France.....	107
Triomphe de la République. — Déviation vers le gouvernement des députés.....	111
Le gouvernement des comités se substitue à celui des députés. — L'anarchie et la corruption se généralisent.....	118
Caractères et traits principaux du gouvernement des comités.....	124
Références et témoignages sur l'état actuel de nos mœurs.....	133

LIVRE III

LA NON-RÉÉLIGIBILITÉ DES DÉPUTÉS ET L'ÉTAT MODERNE

CHAPITRE PREMIER. — <i>Nouvelles considérations suggérées par l'expérience de la réélection indéfinie sous la troisième République.....</i>	141
La rééligibilité voue les élus aux traits de la diffamation.....	141
Il y a abus quand un élu se perpétue en son mandat.....	147
CHAPITRE II. — <i>L'évolution des institutions politiques tend à un régime de non-rééligibilité des députés.....</i>	149
CHAPITRE III. — <i>La pratique par toutes les nations de la rééligibilité ne prouve rien contre le principe de la non-rééligibilité.....</i>	156
CHAPITRE IV. — <i>La rééligibilité et le Sénat.....</i>	164
Les conséquences corruptrices de la non-rééligibilité sont moins à craindre au Sénat qu'à la Chambre.....	164

La nature même de leurs missions justifie la rééligibilité des sénateurs et la non-rééligibilité des députés.....	167
---	-----

ANNEXE

DISCOURS DE PRUGNON A L'ASSEMBLÉE NATIONALE....	175
INDEX BIBLIOGRAPHIQUE.	187
TABLE DES MATIÈRES.....	189

